

S
E
M
I
N
Á
R
I
O



Planos Directores Municipais - Que Planos para a próxima década

S
E
M
I
N
Á
R
I
O

Coimbra 3 e 4 de Maio/1996

Seminário promovido por:

Comissão de Coordenação da Região Centro (CCRC),

Revista Sociedade e Território (S e T)

Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP)

Com a Colaboração da:

Sociedade Portuguesa de Urbanismo (SPU)

Direcção Geral do Ordenamento do Território
e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU)

ISBN 972-569-099-00
Dep. Legal 125788/98

FICHA TÉCNICA

Título: PLANOS DIRECTORES MUNICIPAIS.
QUE PLANOS PARA A PRÓXIMA DÉCADA?

Responsável pela edição:
Dra. Ana Saturnino

Composição:
Vítor Duarte

Offset: *Fotografia* – Adelino Bandeira
Montagem – Adelino Bandeira
Transporte – Henrique Taborda
Impressão – Henrique Taborda

Edição e Distribuição:

CCRC – COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO CENTRO
Rua Bernardim Ribeiro, 80 3000 COIMBRA
Telefone: (039) 400198/9 Fax: (039) 701657

ÍNDICE

	Pág.
NOTA DE APRESENTAÇÃO.....	5
OS PDM DA GERAÇÃO DE 90/95	7
DO D.L. 69/90 A UM NOVO CICLO DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO <i>(Luís Jorge Bruno Soares)</i>	9
ALGUMAS NOTAS SOBRE A AVALIAÇÃO DOS PDM DE 90 <i>(Ana Veneza)</i>	25
O PASSADO E O FUTURO DOS PDM – ALGUMAS CONSIDERAÇÕES <i>(Manuel Fernandes de Sá)</i>	37
OS PDM DA GERAÇÃO DE 90-95 <i>(Margarida Cancela de Abreu)</i>	43
AS PRIORIDADES URBANÍSTICAS NO FINAL DA 2ª GERAÇÃO DE PDM'S – BREVES NOTAS <i>(António Pais Antunes)</i>	45
PDM E DEPOIS? A EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE ÉVORA <i>(Jorge Rebeca)</i>	51
EXECUÇÃO E GESTÃO DOS PDM	55
QUASE 10 QUASE MANDAMENTOS PARA O PLANEAMENTO NECESSÁRIO <i>(Jorge Carvalho)</i>	57
EXECUÇÃO E GESTÃO DOS PDM's – UMA PERSPECTIVA JURÍDICA ... <i>(Sofia de Sequeira Galvão)</i>	73

AS POLÍTICAS DE SOLOS, TAXAS MUNICIPAIS E POLÍTICAS FISCAIS <i>(António Pérez Babo)</i>	91
EXECUÇÃO E GESTÃO DOS PDM's <i>(Rui Biltes)</i>	105
OS PDM	
"PLANOS-CHARNEIRA" NO SISTEMA DE PLANEAMENTO	111
OS PDM – "PLANOS-CHARNEIRA" NO SISTEMA DE PLANEAMENTO <i>(Nuno Portas)</i>	113
PDM PARA QUÊ? QUE LUGAR NO SISTEMA DE PLANEAMENTO? <i>(Manuel da Costa Lobo)</i>	119
PLANEAMENTO E TERRITÓRIO NO FUTURO PRÓXIMO	129
EL FUTURO DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO <i>(Juan Busquets)</i>	131
DESAFIOS À FORMA E CONTEÚDO DOS PDM's <i>(Paulo Pinho)</i>	139
REFLEXÕES SOBRE O FUTURO DOS PDM's <i>(José Manuel Simões)</i>	145
OS PLANOS DIRECTORES MUNICIPAIS <i>(Alfredo Neves)</i>	151
ALGUMAS QUESTÕES URBANAS <i>(Margarida Souza Lôbo)</i>	161
O PLANEAMENTO URBANÍSTICO ESTÁ DOENTE <i>(António Fonseca Ferreira)</i>	165
BIBLIOGRAFIA TEMÁTICA	171

NOTA DE APRESENTAÇÃO

Há dois consensos claramente estabelecidos quando se trata de avaliar a realidade portuguesa em matéria de instrumentos municipais de ordenamento do território. Um é o que consiste em reconhecer a rapidíssima formação de uma "história" do planeamento de base local resultante da cobertura completa do território por Planos Directores Municipais. Num país em que tal tradição não existia, a sua "invenção" quase instantânea e a prática que originou é, de facto, um dado notável. O outro consenso é o que faz recair sobre os mecanismos existentes uma avaliação crítica e que exigiria uma rápida desconstrução do que está estabelecido (os limites à edificação são tidos por insuportáveis em cada ponto do espaço nacional, apesar de se saber que as áreas urbanas delimitadas nos PDM davam para vários "portugais"; as reservas ecológica e agrícola são, para muitos agentes, isentas de lógica; as regras urbanísticas apareceriam em cada PDM como ideais de um planeador utópico...).

Perante estes dois consensos as palavras mágicas são "nova geração de PDM". São, é verdade, palavras que formam um objectivo respeitável e estimulante. Mas não é desajustado dizer-se que elas também equivalem frequentemente à ideia de revisão massiva, uma revisão sobretudo assente na desconstrução desta história do planeamento municipal em Portugal (uma história que, já se sabe, é tão curta e tão recente).

Quer isto dizer que aos dois consensos anteriores falta juntar um terceiro. E esse deve basear-se na rejeição do princípio de que a revisão dos PDM é um simples jogo de substituição de "nãos" por "sins". Onde antes *não* se podia construir, passa a dizer-se que *sim*; onde antes *não* era permitido, obtém-se agora o *sim*... Ora, em vez disso, do que devia tratar-se era de desenhar, criar, completar e organizar a cidade, a urbanização e o território.

Dir-se-á que está apenas em causa ordenar mais realisticamente aquilo que tem sido abstracto e normativamente ordenado. Mas não parece ser só isso – o que se torna urgente é que *ordenamento* seja rapidamente traduzido, no pensamento quotidiano de quem intervém, por *organização*. Com a convicção profunda de que o uso do solo é uma questão de construção dos espaços de vida, de uso do espaço público e de que, por isso, estabelecer limites e condicionamentos é uma componente essencial das realizações que se propõem. Afinal, o que está em apreço é assumir o ordenamento como ele já hoje é concebido no mundo desenvolvido – como estratégia de organização, de criação de eixos, espaços, princípios de desenvolvimento e de gestão do território. Programaticamente é assim que interessa considerar o ordenamento – e, para isso, o ordenamento municipal é tão (ou mais) essencial do que o macro-ordenamento. A questão essencial que se coloca a uma "nova geração" de PDM é, pois, o de interpretar no plano prático esta noção programática que está já a influenciar a nossa vida colectiva, mesmo que não demos atenção a tal facto.

É certo também que, nesta passagem para o terceiro consenso sobre os PDM, há questões incontornáveis que subsistem – a ligação entre planos municipais de ordenamento e mecanismos de desenvolvimento e de financiamento; os mecanismos legislativos relacionados com problemas essenciais associados ao planeamento (lei dos solos e expropriações, política fiscal, etc.). O facto de termos aprovada, desde há dias e pela primeira vez, uma Lei de Bases do Ordenamento do Território e de os trabalhos de regulamentação estarem praticamente concluídos parece ser uma resposta a muitas das questões geralmente levantadas.

Com os especialistas e, porventura principalmente, com os não-especialistas fica a tarefa de uma nova geração de planeamento, de ordenamento, de urbanismo. É, talvez, isso que está em causa, mais do que uma simples nova geração de PDM baseada no jogo de substituição de *nãos* por *sins*....

Coimbra, Setembro de 1998.

O Presidente,



José Joaquim Dinis Reis

**OS PDM
DA GERAÇÃO DE 90/95**



DO DL 69/90 A UM NOVO CICLO DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

*Luís Jorge
Bruno Soares*

Arquitecto

Revista Sociedade e Território

1990/95 foi um período marcante para o Ordenamento do Território em Portugal. De facto, neste curto espaço de 5 anos, conseguiu-se cobrir a quase totalidade do território nacional com Planos Directores Municipais e com a delimitação das Reservas Ecológica e Agrícola Nacionais, o que representa um esforço notável, num país sem tradição de planeamento territorial, e sem bases técnicas nem estruturas logísticas de planeamento.

Torna-se, agora, necessário analisar, debater e potenciar o resultado deste esforço que representa um investimento nacional singular, tanto sob o aspecto financeiro como político, técnico e cultural.

Esta reflexão é tanto mais necessária e urgente quanto, após este "tratamento de choque de planos" que as autarquias e o país sofreram, se entrou numa fase de *perplexidade* perante os resultados e a eficácia dos novos planos face à expectativa criada de que, após os PDMs aprovados, a gestão do território e as decisões da administração pública seriam mais transparentes, mais céleres, e mais fáceis.

Na realidade, e no pouco tempo de vigência dos planos directores, verificou-se não ser assim:

- os PDMs não terão contribuído, de uma forma tão ampla como se esperava para clarificar e simplificar a gestão do território e as relações Público-Privado;
- a burocracia e os procedimentos administrativos do licenciamento de projectos não se tornaram mais simples, nem mais rápidos, nem menos onerosos;
- as autarquias não ganharam clara autonomia face a pareceres e decisões externas, permanecendo uma forte tutela burocrática e administrativa de inúmeras entidades, sobre o território;
- os instrumentos financeiros e jurídicos não ficaram mais "soltos" após a ratificação dos PDMs;
- a gestão urbanística continua dependente da realização de planos sujeitos a processos de decisão e de realização lentos e complexos;
- e, os PDMs, se por um lado condicionam administrativamente as decisões e intervenções municipais e do sector privado, por outro, não vinculam investimentos nem programas da Administração Central à execução das operações da sua responsabilidade, previstas nos planos.

Mas apesar de estarmos perante planos que parece não responderem às expectativas que envolveram a sua realização, o esforço dispendido, a quantidade de planos realizados, e o estado de aprofundamento do conhecimento sobre o território, são suficientemente importantes para que se deixe perder a "herança" dos últimos 5 anos.

Perante a pressão que já se verifica, por parte de muitas autarquias locais, para se proceder à revisão de planos acabados de ratificar, é necessário enquadrar os inevitáveis ajustamentos e eventuais revisões por ideias mais claras sobre o papel dos PDMs no sistema de planeamento e gestão do território, e por mecanismos processuais de acompanhamento e aprovação mais flexíveis, menos burocratizados, e mais rápidos.

Pensamos que, após este período em que a realização dos PDMs, foi imposta *"de cima para baixo"* (do Governo para as Autarquias, da legislação

e da normativa existentes para o território), torna-se agora necessário reajustar o sistema de planeamento e os planos, "*de baixo para cima*", tendo por base os problemas da gestão do território e a experiência já adquirida, não só com a aplicação dos planos dos anos 90 mas também com os PDMs, da "geração de 80", de iniciativa municipal, os quais apresentaram resultados claramente positivos a ter em atenção.

O reajustamento dos PDMs de 90, e as revisões dos da década de 80 que agora se iniciam, deveriam ser realizados com o objectivo de se estruturar e melhorar a articulação entre planeamento e gestão do território, no quadro de mudanças que o país atravessa e no qual se incluem novos conceitos, processos, e técnicas de administração, de relação dos sectores público e privado, de captação de investimentos, e de aproveitamento de oportunidades de desenvolvimento.

Neste sentido, será útil desenvolver uma reflexão sistemática e mais aprofundada sobre o trabalho realizado nos últimos anos, e sobre os seus resultados, na qual pensamos terem cabimento 3 temas:

- As debilidades dos PDMs como "planos-charneira" no sistema de planeamento e gestão do território;
- As fragilidades conceptuais dos PDMs da geração de 90;
- A necessidade de inovação na articulação Planos - Gestão.

AS DEBILIDADES DOS PDMS COMO "PLANOS-CHARNEIRA" NO SISTEMA DE PLANEAMENTO - GESTÃO DO TERRITÓRIO

Os Planos Directores Municipais têm, no quadro dos instrumentos de ordenamento do território, uma posição singular de articulação entre o nível de planeamento e de decisão dos Órgãos da Administração Central, nos diversos aspectos sectoriais de tutela e intervenção sobre o território, e o nível de competências das Autarquias Locais.

Assim, os planos directores deveriam reflectir, não só um elevado nível de compatibilização dos objectivos e propostas municipais com a

legislação e normativa gerais e com as políticas sectoriais de âmbito regional a nacional, mas também de integração e articulação de projectos da administração central e das autarquias no território municipal.

Em resultado desta posição de "charneira" no sistema de planeamento e gestão do território, os PDMs deveriam ser o resultado de verdadeiros *acordos* sobre a organização e estruturação do território municipal para o horizonte de vigência dos planos, em geral 10 anos, envolvendo a Administração Central, as Autarquias e, em algumas situações, as Empresas Públicas e os Investidores Privados.

No entanto, este "plano contratualizado" enfrenta, actualmente, dois tipos de problemas que debilitam o seu papel no sistema de planeamento-gestão do território:

- (i) a incipiência e a instabilidade do sistema de planeamento e gestão a montante dos PDMs devido, nomeadamente, à inexistência dos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROTs); à realização, posteriormente aos PDMs, de planos especiais como os Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOCs); a alterações ao Plano Rodoviário Nacional; à incoerência e inconsistência da constituição e gestão da Reserva Ecológica Nacional; etc.
- (ii) a inexistência de programas de execução dos PDMs que integrem a programação de realizações da responsabilidade da Administração Central nomeadamente no respeitante a infra-estruturas de transporte, infra-estruturas hidráulicas, requalificação ambiental, equipamentos sociais, habitação, etc.....

A resolução destes problemas não passará, em nosso entender, por procurar que os planos definam tudo, amarrando os diversos níveis da administração, mas que traduzam acordos sobre o que possa ser estruturante e estratégico mantendo grande flexibilidade sobre as zonas de indefinição e incerteza.

Ora o que tem sido imposto aos PDMs é que constituam instrumentos fechados e rígidos para a gestão municipal perante uma generalizada falta de compromisso e de estabilidade de decisão dos outros níveis da administração pública.

Por outro lado, no que respeita ao enquadramento da gestão urbanística, vem-se constatando que os PDMs, muitas das vezes não são suficientes para dar resposta às exigências técnicas e legais do processo de decisão autárquica, seja para apreciação e licenciamento de projectos particulares seja para suportar as acções e projectos de iniciativa municipal.

Assim, o esforço que foi exigido às autarquias na realização dos PDMs revela-se, na prática, desproporcionado e desajustado às necessidades da administração municipal e da gestão do território, na medida em que, após períodos de tempo que ultrapassam, em geral, os 3 anos para realização e ratificação dos PDMs, as decisões municipais, no respeitante à gestão urbanística, ficam, em muitos casos, dependentes da realização de planos de nível inferior ao PDM (planos de urbanização e de pormenor) exigindo tempo de trabalho técnico, de tramitação administrativa e de decisão política, incompatíveis com as exigências do governo do território.

Assim, o modelo da "Cascata de planos", defendido oficialmente, não parece ajustado à realidade actual do país, ao actual estágio de desenvolvimento das estruturas de planeamento, nem às capacidades técnicas e financeiras dos municípios, obrigando antes a repensar e rever o âmbito e a estrutura dos PDMs como instrumentos de enquadramento da gestão municipal do território.

Neste sentido, a experiência de PDMs realizados para situações tão diferentes como as cidades de Lisboa e Porto, os concelhos fortemente urbanizados das duas Áreas Metropolitanas, os municípios onde coexistem áreas rurais e centros urbanos dinâmicos (Aveiro, Faro, Évora, por exemplo), ou municípios predominantemente rurais sem dinâmicas territoriais ou urbanas significativas, mostra a necessidade de dispôr de planos com níveis de definição e tipos de estruturação e organização diferentes.

Não só a estrutura e âmbito do PDM deve poder variar, dentro de determinados limites, (entre Lisboa, Évora e Mértola por exemplo), como o grau de definição morfológica e normativa deve ser variável dentro de um mesmo plano em função da diversidade de áreas e situações a enquadrar.

AS FRAGILIDADES CONCEPTUAIS DOS PDMS DOS ANOS 90

Contrariamente ao que se verifica na generalidade dos países europeus, em Portugal o processo de urbanização da população não se encontra estabilizado mantendo-se activos, importantes processos de deslocalização da população e de actividades, em muitas áreas do território nacional, apesar da estagnação do crescimento demográfico a nível do país.

Simultaneamente, desenvolvem-se processos de transformação do território ligados a novas dinâmicas económicas e sociais, relacionadas, por exemplo, com a profunda alteração das acessibilidades com transformações na estrutura industrial, com o crescimento do turismo, ou com a expansão do lazer e da segunda residência, as quais modificam inevitavelmente as paisagens tradicionais, as relações territoriais, e os modos de vida.

A reconhecida fragilidade da intervenção pública no enquadramento destes processos e no controlo dos seus resultados e impactes no território é, frequentemente, atribuída à inexistência de planos ou à incapacidade das autarquias locais aplicarem os existentes.

Por estas razões, espera-se que as administrações municipais, uma vez municiadas com planos eficazes, garantam a ordem no território, evitando o desbaratar de recursos, eliminando incompatibilidades e conflitos, garantindo o equilíbrio da paisagem, proporcionando um desenvolvimento harmónico e sustentado do território, ...

Em nossa opinião, nem a maioria das Câmaras Municipais está preparada e equipada para enquadrar e orientar os processos de transformação do território instalados ou emergentes, nem os planos directores estão adequados aos problemas e às questões fundamentais do ordenamento e da gestão da próxima década, nem a legislação e a generalidade dos instrumentos de política urbana e do território estão ajustados aos problemas a enfrentar neste final de século.

Perante a inconsistência e fragilidade do sistema de planeamento e gestão do território, o facto de a administração central ter centrado apenas nos planos (PMOTs, PROTs, POOCs), a expectativa de resolução dos problemas do território, impondo nomeadamente, a realização extensiva e em curto prazo dos PDMS, condicionou fortemente a concepção dos planos

territoriais, e marcou negativamente a sua qualidade técnica e eficácia instrumental.

As debilidades conceptuais e técnicas que são apontadas aos PDMs dos anos 90, resultam, nomeadamente, da pouca importância dada no processo de elaboração I avaliação / aprovação, à interrelação.

Território Plano Gestão Território

que constitui o "triângulo – chave" do processo de planeamento de carácter estratégico e operativo que a situação exigiria (Figura 1).

De facto, no contexto de evolução do país acima referido, em que, simultaneamente, nos procuramos aproximar de padrões europeus, os planos, terão de assentar num conhecimento consistente do território e dos processos, dinâmicas e tendências de transformação, assim como das condições e meios institucionais, políticos e técnicos para intervir na contenção, reorientação ou dinamização dessas transformações, face a ideias e/ou modelos desejáveis de organização e governo do território.

É oportuno ter presente a experiência e o relativo êxito dos "*PDMs da geração do 80*" os quais constituíram, em geral, documentos de referência importantes para a administração municipal, e foram utilizados como instrumentos de enquadramento e suporte à gestão municipal ao longo de mais de uma década.

Um dos vectores marcantes destes planos foi a forte articulação que se estabeleceu entre um conhecimento que procurou ser preciso, selectivo e aprofundado do território municipal e dos seus problemas, as políticas autárquicas, e os mecanismos de intervenção à disposição dos municípios na área da gestão urbanística.

Para este êxito terão contribuído de forma decisiva, o forte envolvimento dos eleitos autárquicos e dos serviços municipais, e a abertura à discussão com as organizações e agentes locais, num quadro de grande flexibilidade institucional que permitiu uma importante margem à iniciativa e inovação técnica e à decisão política local. (Figura 2)

A realização dos PDMs que decorreram dos prazos e das condições do DL 69190 foi marcada por um lado, por uma grande intervenção da

administração central em todo o processo, e, por outro, por um generalizado desinteresse e falta de envolvimento dos órgãos autárquicos.

Simultaneamente, no período 1990/95, a conjuntura político-institucional em que se realizaram estes PDMs, foi caracterizada por alterações nas tutelas e áreas de competência de diversos ministérios, sobre o território (por exemplo na área do Ambiente), por fortes pressões resultantes da "oportunidade" e urgência de utilização de financiamentos comunitários, pela instabilidade nas decisões sobre investimentos da Administração Central com grandes impactos no território, por alterações à legislação urbanística e do licenciamento, etc.

Esta conjuntura fez-se sentir no processo de concepção e realização dos PDMs, através principalmente das comissões técnicas de acompanhamento que veicularam as orientações e directivas sectoriais da administração central, e reflectiram no processo, em maior ou menor grau conforme a capacidade de coordenação e compatibilização das CCRs, a instabilidade e as contradições que se verificaram a este nível do processo de planeamento.

Esta focagem excessiva nos problemas político-institucionais em detrimento da discussão em torno das especificidades territoriais e da operacionalidade e eficácia dos planos na gestão do território, condicionou o quadro conceptual dos PDMs, e determinou, em grande medida, o resultado final. (Figura 3)

Os ajustamentos e eventuais revisões de curto prazo aos PDMs de 90, deverão ter, em consideração entre outros aspectos, a necessidade de melhor adequação da normativa e do seu desenho às realidades locais, implicando nestes casos, uma melhor caracterização e diagnóstico de situações específicas não consideradas ou desvalorizadas no seu processo de elaboração inicial, evitando, por outro lado, a tendência para alterações resultantes de compromissos e decisões casuísticas das administrações municipais, estas também não enquadráveis, muitas das vezes, em critérios de ordenamento fundamentados, ou em estratégias territoriais ou urbanas coerentes.

Figura 1

Quadro Conceptual dos PDMs (Articulação; Território; Plano; Gestão)

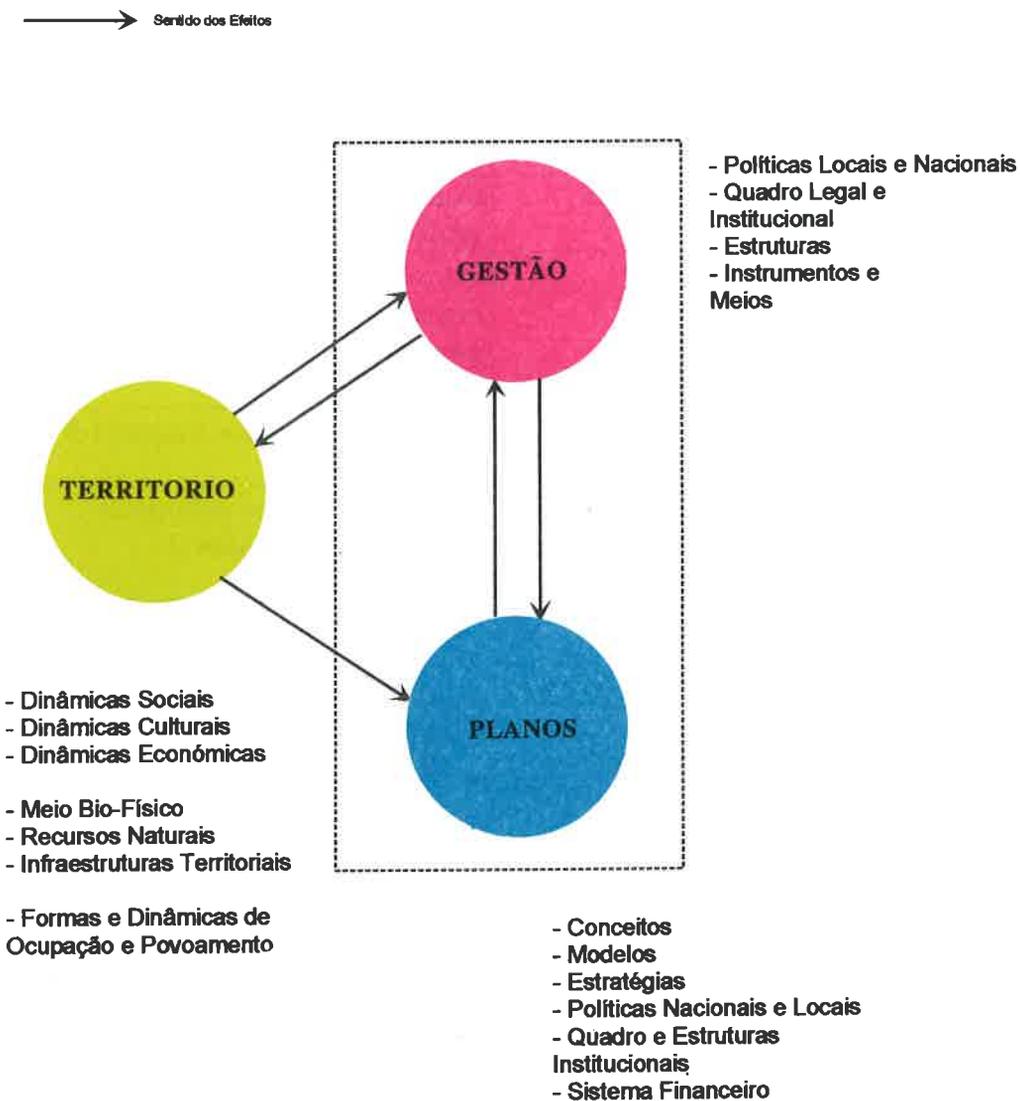
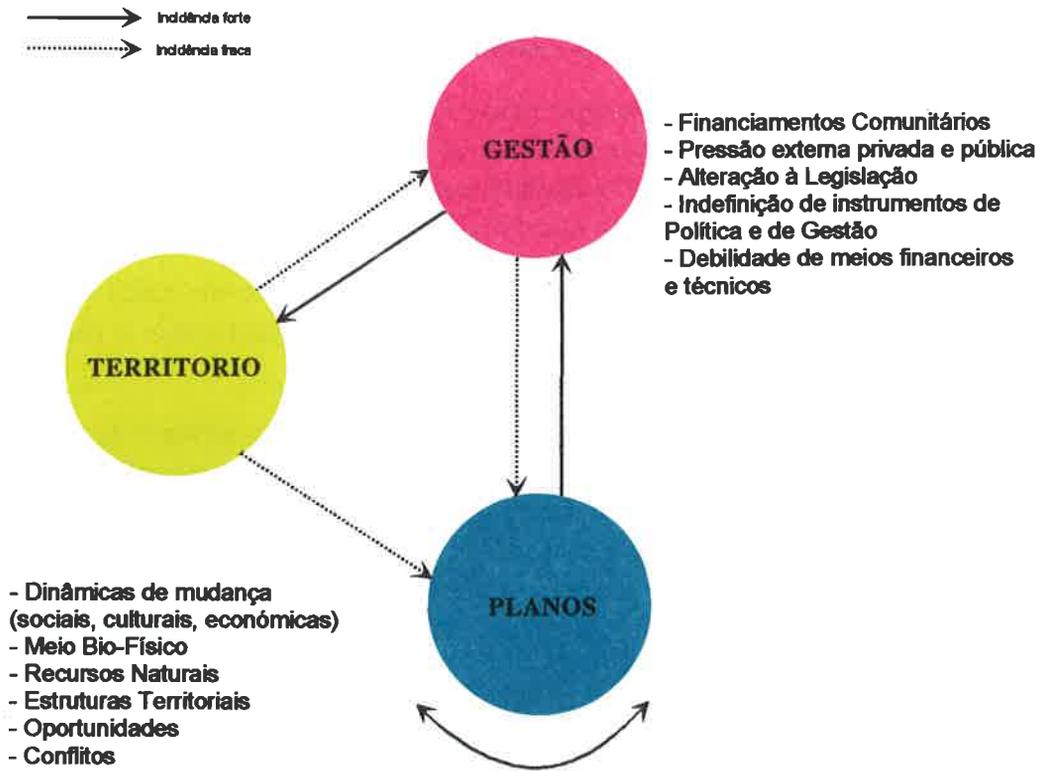


Figura 2

PDMS ANOS 80	PDMS ANOS 90
Poucos planos realizados	Muitos planos realizados
De iniciativa Municipal	Impostos aos Municípios
Envolvimento político dos autarcas	Pouco interesse político a nível autárquico
Bastante participados	Pouco ou nada participados
Sem fortes condicionamentos institucionais	Com fortes condicionamentos institucionais e legais
Plano a várias escalas	Plano de escala única
Forte ligação com a gestão urbanística	Fraca ligação com a gestão urbanística
Plano com programa de realização	Plano sem Programa
Realizados em prazos curtos (1-2 anos)	Realizados em prazos longos (3-5 anos)
Intenção municipal de revisão dos planos após 10 anos de vigência	Intenção de muitos municípios reverem os planos após a ratificação

Figura 3
Condicionamentos à realização dos PDMs 90-95



**ENVOLVENTE POLÍTICA
 INSTITUCIONAL CONDICIONADORA**

DL 69/80 - Financiamentos aos municípios
 CTA, REN, RAN
 LÓGICA ADMINISTRATIVA
 ESCALA ALARGADA

A NECESSIDADE DE INOVAÇÃO NA RELAÇÃO PLANOS - GESTÃO

É hoje largamente aceite que a conformação do território não resulta apenas, nem predominantemente, da intervenção voluntarista da administração pública, e muito menos, da sua postura policial respaldada por mais ou menos legislação, mas de processos complexos protagonizados por múltiplos actores que interagem num mesmo espaço e que produzem transformações frequentemente conflituvas que interessa regular.

Assim, tem-se vindo, a desenhar novas formas de relação entre a administração pública e a "sociedade civil" no governo do território, exigindo menos determinismo e maior flexibilidade e capacidade negocial no sistema de relações dos diversos intervenientes.

É neste quadro que o planeamento e a gestão do território tem vindo a ser debatidos, na última década nos países europeus, e questionado o papel atribuído aos planos no governo do território.

A questão fundamental e de partida para se repensar o sistema de planeamento não está em produzir planos mas em desenvolver uma ideia de governo e de gestão do território face às exigências e aos processos de ajustamento da sociedade neste final de século, em que são incontornáveis, a crescente competitividade nos diversos sectores de actividade, e a crescente exigência de maior qualidade de vida e da sustentabilidade dos projectos de incidência colectiva.

O progressivo reconhecimento desta nova situação por parte de muitas autarquias locais, tem levado a que, complementarmente a uma gestão de rotina, passiva e, as câmaras municipais venham adoptando formas de gestão mais activa e selectiva que lhes permite um maior protagonismo nos processos urbanísticos.

Este protagonismo permite, nomeadamente, melhorar a capacidade competitiva local, aproveitar oportunidades de investimento, potenciar a acção de outros actores urbanos.

Mas, se para a gestão de rotina, em que a posição das Câmaras é essencialmente defensiva, (limitando-se a aplicar o "binómio do sim-não" através dos mecanismos de licenciamento) os planos tradicionais não são

suficientes, para as novas exigências de uma gestão activa, necessariamente mais flexível e negociada, os instrumentos de planeamento e os procedimentos burocráticos que os enquadram mostram-se excessivamente rígidos e inoperantes.

A incapacidade de resolver este conflito levou ao abandono ou desvalorização dos planos em muitos países europeus, tendo-se chegado a generalizar, nos anos 80, uma postura liberalizante defensora da gestão sem planos.

Apesar das evidentes dificuldades e das crescentes contradições que enfrenta a gestão do território, pensamos que é indispensável dispôr, sobretudo para a execução de uma gestão activa e flexível, de um quadro de referência claro que valorize e defina as margens de manobra das diversas entidades e agentes, e esse quadro, no que respeita ao ordenamento do território, deve ser dado pelos planos territoriais e urbanísticos.

A questão está em encontrar os equilíbrios adequados, para um determinado período temporal de aplicação, entre a flexibilidade e a rigidez dos planos.

É neste sentido que julgamos importante aprofundar a ideia dos "plano de estrutura e conteúdo variáveis" a que já fizemos referência atrás. Ideia que deveria ser complementada com o aprofundamento de mecanismos de monitorização dos planos e da sua implementação, a utilizar sistematicamente pelas câmaras municipais como meio de identificar e diagnosticar, atempadamente, os desajustamentos e efeitos negativos dos instrumentos de planeamento ou da sua aplicação através da gestão.

Estes conceitos permitiriam desenvolver novas articulações e introduzir mecanismos de inovação na relação entre planeamento e a gestão do território.

Inovação que foi grandemente dificultada no processo de realização dos PDMs dos anos 90 não só pela importância dada às relações institucionais, como pela inoperância, desactualização e rigidez da legislação de enquadramento.

Veja-se, por exemplo, a inaplicabilidade das "Áreas de Desenvolvimento Urbano Prioritário", a desactualização da legislação sobre fiscalidade

urbana, a inexistência de legislação sobre repartição de direitos de construção entre proprietários, a dificuldade em estabelecer formas de associação ou parceria entre os municípios e investidores privados em operações urbanísticas, etc.

De facto, a gestão urbanística para as próximas décadas necessita de um novo enquadramento legal e uma grande dose de imaginação e inovação.

PREPARAR UM NOVO CICLO DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

A cobertura do território nacional com PDMs, o reforço das estruturas técnicas da administração pública em geral e das autarquias em particular, e a experiência adquirida com a realização e aplicação dos planos, permitem pensar num "novo ciclo" para o sistema de planeamento e gestão do território, ciclo que deveria ser baseado num processo de avaliação e ajustamento, "de baixo para cima", culminando na estrutura e conteúdo dos planos, dos instrumentos de gestão de solos, da fiscalidade urbana, das tutelas da administração central, etc., *no reordenamento do quadro legal e institucional do planeamento e gestão do território.*

Mas a amplitude e complexidade deste empreendimento implica tempo que não é compatível com a inoperância do sistema vigente de planeamento e gestão; o que exigiria, para evitar a rápida degradação do trabalho realizado nos últimos anos, algumas medidas de curto prazo, nomeadamente:

- (i) Flexibilizar, através da alteração do DL 69/90, os procedimentos de ajustamento e de revisão parcial dos PDMs;
- (ii) Permitir a adequação da estrutura, conteúdo e nível de desenvolvimento dos PDM, em função da diversidade das situações territoriais;
- (iii) Proceder a uma profunda reavaliação da Reserva Ecológica Nacional com vista à revisão e homogeneização de critérios de demarcação e à sua regulamentação;

- (iv) Sistematizar os conceitos, definições e parâmetros urbanísticos a utilizar no planeamento e gestão com vista à uniformização da sua utilização e aplicação;
- (v) Rever o conteúdo e âmbito dos planos a juzante do PDM e simplificar os processos técnicos e administrativos da sua elaboração e aprovação quando enquadrados por PDMs eficazes, por forma a aumentar a eficácia do sistema de planeamento e da gestão urbanística.

ALGUMAS NOTAS SOBRE A AVALIAÇÃO DOS PDM DE 90

Ana Veneza

Engenheira Civil
CCRC

I

1. O que nos reúne hoje aqui constitui um facto notável na história do urbanismo em Portugal e que é, obviamente, a cobertura de quase todo o território nacional por planos legalmente eficazes, ou seja, planos claramente assumidos pela Administração. Este é um facto tanto mais notável quanto se trata de planos de competência municipal.

Como sabemos, a gestão urbanística em Portugal tem sido enquadrada por uma teia confusa de planos de legitimidade técnica e administrativa questionável e, em consequência, enredada num emaranhado burocrático de competências entre o local e o central, onde os direitos e os deveres dos cidadãos mal se distinguem.

Por outro lado, a administração central sempre foi, como sabemos, parca em conceder poderes ao local e sempre avançou, nessa matéria,

cautelosamente. Senão vejamos o círculo vicioso dos anteplos de urbanização e a formulação pesada do DL 208/82, a qual não é mais do que uma forma de controladamente passar o testemunho.

Assim, o corte abrupto da tradicional política de "planos na gaveta" pela exigência compulsiva de "planos fora da gaveta" é "de facto um facto inédito". A explicação para esta atitude ainda tem que ser encontrada. Mas, talvez que a valorização social dos temas ambientais, os novos padrões de qualidade de vida e o direccionamento de fortes investimentos para áreas naturais qualificadas tenha levado a administração a um rearranjo do aparelho administrativo, deixando às autarquias o controle das áreas urbanas já comprometidas.

2. Identificaremos desde já três aspectos positivos relacionados com esta saga iniciada em 1990:
 - o envolvimento e mobilização de grande número de técnicos de diversas áreas disciplinares, a pesquisar no terreno soluções e a testar conceitos, contribuiu para um salto qualitativo na aplicação desses mesmos conceitos e na formulação de metodologias, ou seja, para um novo estágio do "saber fazer urbanístico";
 - muito deste saber fazer está a ser incorporado pelas estruturas técnicas municipais, reforçando assim o exercício do poder local;
 - a formalização dos planos contribuiu, de igual modo, para que se acentue uma alteração qualitativa que teve o seu início no período de elaboração dos PDM: a temática do urbanismo está a extravasar para fora do círculo fechado da estrutura técnico burocrática do Estado e a ganhar direito de cidadania, fazendo com que as questões do urbanismo e do território, assim como as questões ambientais, vão incorporando o património cultural de cada um e do colectivo, tornando, desta forma, os cidadãos mais cidadãos.
3. Relembremos, no entanto, o teor dos protestos dos que em 90 publicamente questionaram a capacidade de produzir planos à pressão e em tão curto espaço de tempo:

- a deficiência dos sistemas de informação estatística e cartográfica, bem como a falta de sistemas de informação e bases de dados relacionados com os recursos naturais;
- a inexistência de regulamentação e normalização técnicas;
- a incapacidade institucional de produzir orientações de nível nacional e de elaborar planos de nível regional que enquadrassem as propostas dos PDM;
- a incapacidade tradicional da Administração Central emitir pareceres em tempo útil e de produzir os documentos da sua responsabilidade (RAN E REN);
- as limitações derivadas do número reduzido de profissionais;
- e, acrescentaria eu, a atitude de algum distanciamento por parte da maioria dos autarcas face ao processo de planeamento e ao seu produto mais visível, os planos.

Se repararmos, hoje, passados que são seis anos, não houve alterações qualitativas neste estado de coisas e na produção de normativos de competência central, nomeadamente, os planos regionais, os quais nem sempre foram elementos de pacificação.

Porém, se de muitos erros enfermam os planos, fruto da desactualização da cartografia e dos dados estatísticos ou da inércia da administração, alguma coisa mudou, no entanto, induzida pelo labor múltiplo e simultâneo de tantos planos.

II

4. Antes de mais valerá a pena mencionar o papel desempenhado pelas Comissões Técnicas, já que através delas ocorreu um face a face Central/Local que, com aspectos positivos e negativos, contribuiu para

algumas alterações qualitativas na sua forma de relacionamento. Pelo menos, a administração central adquiriu um rosto e teve de de-
frontar-se no terreno com as propostas municipais. Será de realçar, porque disso fui testemunha, que a exigência de cumprimento de prazos foi uma constante e uma meta, derivada até da ideologia então dominante de que "o País era um oásis" e o entendimento institucional perfeito. Tratou -se, no entanto, de uma alteração de não menor importância, embora não homogêneamente sentida, para quem está recordado de práticas anteriores a 90.

Também não quero deixar de referir que as Comissões Técnicas foram um dos bombos da festa e tanto mais fáceis de bater quanto não tinham geralmente voz. Esquecendo-se do papel complexo que se lhes atribuiu, exigindo-se que desempenhassem funções de tutela administrativa, de tutela técnica e de mediação/concertação entre os diversos sectores e agentes, em condições de trabalho difíceis derivadas quer do número de planos a seu cargo, quer da pressão a que estiveram submetidas. Não é, assim, de estranhar que o peso da tradição de tutela administrativa se tenha sobreposto, em muitos casos, porque além do mais era o mais fácil e o mais seguro. Até porque a tutela técnica, na ausência de normativos e de objetivos regionais de ordenamento do território, é sempre um exercício discricionário.

Porque além do mais é preciso não esquecer as equipas de plano im-
preparadas que muitas vezes se escudaram com as CT para esconder a sua inabilidade. O facto de o mercado de planeamento não estar regulado alimentou o aparecimento, muita vezes circunstancial, de equipas pouco credíveis, sem estruturas, sem as valências técnicas necessárias, sem qualquer experiência anterior e incapazes de garantir a continuidade e a execução das propostas. Senão vejamos a inconsciência profissional que o facto de algumas equipas terem assumido responsabilidades em grande número de planos traduz.

5. Mas obviamente que o laboratório vivo em que se transformou o território, como atrás foi dito, constituiu a melhor escola para todos nós e gerou concerteza uma geração de profissionais que, articulados com

as instituições de investigação e ensino, poderão consolidar o saber fazer urbanístico. De facto todo este processo de elaboração de planos tem sido um processo de pesquisa, de clarificação de conceitos, de reinvenção de regras do jogo e de ensaio de práticas.

Também, não há hoje autarca que não afirme genericamente a importância do Plano Director Municipal como garante da legitimidade democrática da sua acção.

6. Porém, cabe-nos actualmente questionar se a generalidade dos planos que conseguimos produzir respondem aos seus objectivos fundamentais, ou seja, se são viáveis como instrumentos de regulação do território e de descentralização administrativa.

Penso que a resposta a esta questão não é inequívoca. A melhor resposta que poderemos dar neste momento será identificar quais as debilidades técnicas, processuais e administrativas subjacentes aos actuais planos, construindo o ponto de partida de uma reflexão que nos permita capitalizar o trabalho desenvolvido e introduzir alterações qualitativas nos conceitos e nos métodos.

A experiência adquirida em mais de meia década de acompanhamento de PDM, permitem-nos apontar e identificar algumas das dificuldades e questões que perpassaram ao longo de todo o período de elaboração dos planos e que condicionaram o produto final. Algumas destas questões não se encontram resolvidas e são ainda motivo de controvérsia entre os profissionais, pelo que haverá que esperar por uma avaliação no terreno das diversas soluções que foram preconizadas.

III

7. Não foi por acaso que a demarcação da Reserva Agrícola Nacional e da Reserva Ecológica Nacional foi a grande protagonista do processo

de elaboração dos PDM. Por detrás das eventuais questões técnicas perpassou a questão política e administrativa da autonomia/ou não autonomia local na gestão do território. Vastas áreas de alguns concelhos ficaram sob tutela da administração central, tendo sido deixado aos municípios as áreas de construção e os terrenos marginais sem utilidade produtiva ou ambiental. O Estado arrogou-se como único defensor dos valores ambientais e dos recursos naturais. A discussão em torno da existência ou não de Reserva Ecológica dentro dos perímetros urbanos é a ilustração paradigmática desta atitude. Parece-me que a partir desta atitude defensiva do Estado, embora compreensível numa primeira fase, poderá evoluir para graus diferenciados de protecção, nomeadamente através da regulamentação da REN, a que deverão corresponder novas plataformas de competências.

De notar ainda que os PDM, mais do que articular e concertar políticas sectoriais, concretizaram áreas de tutela. Isto é, objectivaram através de cartas as diversas tutelas, desenhando "a planta nacional do não", tarefa esta que não se deverá menosprezar se recordarmos que a tradição centralista determinou um labirinto de competências por vezes ingovernável.

8. A formalização do PDM como regulamento administrativo sublinha a sua natureza de plano territorial de natureza urbanística, determinando basicamente direitos e deveres da propriedade, na velha tradição do urbanismo português de fiscalizar e policiar a edificabilidade. Mesmo nos casos em que a autarquia tem uma intervenção actuante e inovadora no desenvolvimento local, o plano poderá não a expressar. O distanciamento verificado muitas vezes entre o aparelho técnico, que paulatinamente foi elaborando os estudos de caracterização física e económica, e os decisores e técnicos municipais não o possibilitou. A dialéctica entre a decisão política dos objectivos e a fundamentação técnica não se estabeleceu. Questões como quais os padrões de povoamento a fomentar, qual a distribuição de serviços pelos centros urba-

nos, quais os sectores económicos a promover, poderão não ter sido objecto de um diálogo técnico/político totalmente assumido.

Resultaram daqui planos que falham no essencial como instrumentos de planeamento e administração, a médio e a longo prazo, porque não identificaram objectivos, não formularam estratégias e sobretudo não programaram acções. Isto é, não dão possibilidade à autarquia de intervir activamente no modelo territorial que a suporta através, por exemplo, da realização atempada de investimentos estruturadores que lhe permitam orientar ou reorientar o sistema.

Resultaram sim planos descritivos que, por não deterem uma análise prospectiva, se limitaram a figurar o existente e que facilmente caíram na tentação de lhe assimilar o futuro através de uma regulamentação estrita.

9. A dupla natureza técnica e jurídica do PDM enquanto regulamento administrativo implicou uma das grandes debilidades na sua formação: o diálogo entre o jurista e o urbanista não foi fácil. Com efeito, o PDM define, por um lado, soluções urbanísticas e edificatórias e, por outro, estabelece direitos e obrigações dos agentes envolvidos na transformação urbanística. Muitas vezes o técnico não entendeu que para que o regulamento fosse fiável e eficaz, em termos legais, se deveria enquadrar no quadro legal existente. Atitude esta agravada ainda pelo facto, dado não haver tradição do direito do urbanismo em Portugal, de a maior parte das equipas não terem tido apoio de juristas e este papel ter sido desempenhado pelos juristas das CCR e mais a jusante pelos juristas da DGOT e SEALOT.

Esta situação tornou ainda mais difíceis as condições de diálogo, já que no apoio técnico se imiscuiram, naturalmente, posições de tutela. A falta de normativo técnico, como quadro de referência, implicou também uma falta de rigor na linguagem técnica utilizada. Uma das grandes questões que surgem actualmente na aplicação dos normativos dos PDM deriva do desconhecimento da lógica e da leitura jurídica das normas técnicas, agravado pela falta de rigor da linguagem

utilizada. Os efeitos jurídicos da aplicação da norma são por vezes perversos e resultam no " não era isso que nós queríamos". A instrumentação jurídica, por sua vez, não consegue enquadrar muitas vezes as soluções técnicas e obriga a estabelecer normativos muito rígidos.

Neste quadro, o equilíbrio já de si difícil entre a flexibilidade necessária aos planos para enquadrar as dinâmicas territoriais e o rigor normativo exigido num documento constitutivo de direitos foi sacrificado à "segurança da norma" e o peso da componente administrativa ultrapassou a componente técnica.

10. Outra dificuldade teve a ver com o entendimento sobre qual a vocação dos PDM. Ou seja, sobre qual a escala da regulação: forma urbana ou processo de transformação? Quadro de referência ou plano projecto?

A opinião generalizada de que os PDM acabariam com a decisão casuística na gestão urbanística confundiu-se com o determinismo absoluto dos PDM, esquecendo-se que este é apenas uma das peças de gestão do território, para além do normativo geral e dos regulamentos municipais. Assim, temos planos cuja expressão gráfica não se articula com o rigor do normativo: não determinam a forma urbana e tentam regular através de uma regulamentação estrita o desenho urbano.

O plano pode-nos dizer em diversos graus o que se faz, onde se faz, como se faz e quanto se pode fazer. Não dá no, entanto, o direito de edificar, urbanizar ou usar. Todos estes momentos, pós plano, derivam de actos de gestão da autarquia que têm como quadro de fundo uma interpretação, sempre com algum grau de descricionaridade, do plano e em função de situações concretas.

Uma das soluções, em muitos casos adoptadas e aceites, foi a utilização, no mesmo plano, de várias escalas, pormenorizando onde a intervenção era mais premente e as tensões mais visualizáveis. Plano de geometria variável?

11. O DL 69/90, como se sabe induz, embora não obrigue, o zonamento funcional, isto é, que se desenhe a partir da qualificação do solo.

A abordagem do território nesta perspectiva colocou de imediato a distinção entre o urbano, claramente diferenciado pela sua classificação e usos, e as restantes áreas, a partir, na generalidade dos casos, de uma dicotomia simplista entre o rural e o urbano: urbano equivalente a construção/ loteamento e as restantes áreas-não loteamento/não construção, sendo estas consideradas praticamente como "non aedificandi". Visão esta que penalizou fortemente e sobretudo os primeiros PDM a serem ratificados.

A definição de perímetros urbanos como a soma de áreas urbanas e urbanizáveis, e o preconceito acrítico contra a dispersão da construção, deixou algumas realidades, como o povoamento difuso e as áreas periurbanas, com um tratamento técnico difícil. Também, nesta definição as operações de colmatação no ordenamento urbano perderam, normalmente, a favor das operações de expansão do tecido construído.

Aliás, uma das importante falhas dos nossos planos é a incipiência de estudos urbanísticos que tipifiquem as formas de povoamento, nas suas relações com a história e com a morfologia do território, as formas de crescimento urbano, e que determinem a estrutura urbana de modo a compreender as condicionantes espaciais dos processos de transformação urbanística e salvaguardar os valores patrimoniais e paisagísticos .

A discussão em torno da RAN e da REN ajudou a desvirtuar a análise urbanística já que instalou a desconfiança entre os dialogantes, transformando a discussão em torno dos perímetros urbanos num confronto entre níveis da administração.

Ficaram pois por diagnosticar no terreno muitos dos conflitos e problemas que caracterizam os nossos tecidos urbanos e a ocupação do território e que genericamente todos nós conseguimos identificar, tais como a degradação da paisagem rural e urbana, a desarticulação dos centros urbanos, a descontinuidade e fragmentação dos tecidos

urbanos, a justaposição de tipologias, a subdivisão acelerada da propriedade rústica e a dispersão das construções e actividades, mas que na prática, no entanto, poucos souberam delimitar e enfrentar.

12. A análise da estrutura de povoamento é mais premente ainda quando nos debruçamos sobre a definição de conceitos e de instrumentos técnicos de ordenamento dos núcleos rurais e sobre a caracterização das tipologias de construção em áreas não urbanas.

Dizia-me há pouco tempo um técnico de uma CM, aqui presente, " que os técnicos municipais em áreas rurais são neste momento profissionais de risco". As fortes condicionantes que recaem sobre os espaços agrícolas, florestais e naturais, aliados aos estereótipos e homogeneização de conceitos, impediu que o povoamento do espaço rural fosse equacionado segundo as verdadeiras questões que aí se colocam: "o reforço dos aglomerados e pequenos núcleos habitacionais, por um lado, e o ordenamento das áreas agrícolas, contrariando a dispersão, por outro".

Se os PDM contrariam e se chocam com o laxismo passado, na ocupação de espaços agrícolas e naturais, não dão, no entanto, alternativas que se coadunem com as exigências das populações que aí vivem e trabalham.

"... que o solo rural não seja considerado como um solo marginal, mas, pelo contrário, como um solo de máximo interesse, quer por ser a base dos nossos recursos naturais, quer por ser o "assentamiento" de um modo especial de habitat rural e por configurar uma série de espaços naturais que o singularizam. Potenciação e preservação hão de ser critérios directores da busca constante da melhoria da qualidade de vida."

13. Também não foi claramente percebida e assumida uma estratégia de actuação no litoral que jogasse com esta dialéctica da "potenciação e preservação". Ao conter, e muito correctamente, a ocupação urbana e

turística do litoral, condicionando a actividade na faixa costeira, não se perspectivaram alternativas que estruturassem nos concelhos ribeirinhos territórios que na rectaguarda dispusessem das infraestruturas de apoio às actividades, tais como o turismo, o lazer e a segunda habitação que o usufruto das zonas costeiras potencia.

14. Finalmente referirei que num inquérito realizado às CM da área de actuação da Região Centro todas elas referem a necessidade de rever os indicadores urbanísticos. Não é de estranhar, já que foi grande a confusão e a discussão em torno dos parâmetros/indicadores urbanísticos. Confundiram-se índices programáticos com índices operativos, índices ao lote com índices por zona, etc. Aplicaram-se os mesmos tipos de indicadores para áreas de expansão, para periferias urbanas ou para áreas urbanas consolidadas, para áreas rurais ou para áreas urbanas. A noção que hoje nos parece lógica e evidente de que os "índices morfológicos devem ser utilizados para situações de colmatção e os parâmetros quantitativos para zonas de expansão" não foi pacífica e gerou muita controvérsia.

Neste domínio torna-se urgente o estudo, sistematização e avaliação das soluções que nos vários PDM foram adoptadas, pois é aqui que se joga, em grande medida, a operatividade e legitimidade dos planos.

IV

Conclusão: A resposta à pergunta para que servem estes planos. É a de que estes planos correspondem a meia década de trabalho no terreno, a muita pesquisa, constituindo por isso uma base de trabalho preciosa. Pelo menos "uma planta nacional do não" obtivemos. E também, um desenho, ainda que muito tosco, do território sobre o qual ainda é preciso, sem dúvida, trabalhar muito.

E que para aproveitar alguma coisa do que foi feito, é, sobretudo, necessário não meter a cabeça na areia e reconhecer que o que está mal está mal. Sem preconceitos, sem culpas e sem culpados. Mas, primeiro é preciso perceber o que está mal e porque está mal, e só depois emendar. Porque emendar à pressa, ou por reacção imediatista, é igual a remendo, e de mal vestidos passamos a andrajosos.

Bibliografia

- Espenica, A. – 1995 – "Reserva Ecológica Nacional", *Revista Sociedade e Território*, nº 22.
- C.M.A.U 1992 Directrices Regionales de Ordenacion del territorio, Principado de Asturias.
- Gonçalves, F. – 1994 – "Regime jurídico dos planos directores municipais: esperanças, equívocos e certezas", *Arquitectos*, nº141.
- Lebre, A. – 1995 – "Componentes estratégicas nos PDM de Faro e Olhão", *Revista Sociedade e Território*, nº 22.
- Lobo, M. – 1994 – "Planeamento e Gestão – anos 90", *Arquitectos*, nº141
- Portas, N. – 1994 – "Notas sobre a experiência dos PDM", *Arquitectos*, nº141.
- Portas, N. – 1995 – "Os Planos Directores Municipais como instrumentos de regulação", *Revista Sociedade e Território*, nº 22.
- Sá, M . et all – 1994 – "A análise da estrutura do povoamento no PDM de Lamego", *Arquitectos*, nº14 .
- Soares, B. – 1994 – "Algarve - Os PDM's e o PROT", *Arquitectos*, nº141.

**O PASSADO E O FUTURO
DOS PDM
ALGUMAS CONSIDERAÇÕES**

*Manuel
Fernandes de Sá*

Arquitecto
Faculdade de Arquitectura
da Universidade do Porto

1. Porventura, a principal vantagem desta "maré" de planos que nos foi imposta, a partir de 1990, pela cobertura integral do País com Planos Directores Municipais, foi a de provocar uma "chicotada psicológica" que trouxe à luz da ribalta a questão do planeamento, adormecida durante décadas, nas alcovas da Administração.

Esta vaga obrigou a Administração Local a munir-se de instrumentos básicos de planeamento; a questionar-se sobre as vantagens e desvantagens do ordenamento do território; a avaliar os seus efeitos sob o ponto de vista técnico e político; a beneficiar das suas propostas; a debater-se com as suas consequências e perversões; a assumir mais claramente as suas responsabilidades na matéria:

Implicou também que a Administração Central acelerasse os seus ritmos de trabalho; desenvolvesse um esforço legislativo; contactasse mais assiduamente com as realidades locais; perdesse alguns dos seus privilégios transferindo competências para a Administração Local; saísse da torre de marfim onde se encerrava.

Quero com isto dizer que este processo, por vezes conflituoso, alterou a mentalidade de instituições, políticas e técnicas, e desbravou caminho, no sentido de criar uma nova cultura territorial mais preocupada e aberta para as questões do ordenamento municipal.

Entendo, no entanto, que ainda é cedo para avaliar, de uma forma fundamentada, quais os resultados deste processo em termos de transformação do território e do planeamento. Tal não significa que não seja iniciada, desde já, uma reflexão profunda sobre esta experiência e que não existam problemas já claramente detectados.

Considero que, de uma forma geral, os Planos Directores Municipais produzidos, não responderam às expectativas criadas pela simples razão de que não o poderiam fazer, o que se deve a vários motivos:

- a) A comunidade dos técnicos deste país não estava preparada para esta súbita maré. Nem qualitativamente, porque a experiência era escassa, nem quantitativamente, porque não havia técnicos suficientes. Os Planos Directores Municipais nem sempre tiveram uma abordagem específica para as diversas realidades locais e houve técnicos que elaboraram dezenas de Planos;
- b) A informação existente era escassa e a cartografia era insuficiente e desactualizada;
- c) As autarquias locais não possuíam, na sua generalidade, equipas técnicas com capacidade para acompanhar o processo de elaboração e, posteriormente, de implementação dos Planos. Além disso nem sempre era evidente a motivação política para os fazer, o que se depreende do facto de só raramente existir uma formalização explícita dos objectivos do Plano, anterior à sua elaboração;
- d) A Administração Central também não estava preparada para coordenar esta avalanche de Planos Directores Municipais. Nem qualitativamente por falta de experiência e de uma filosofia que enquadrasse essa coordenação, nem quantitativamente, dada a exiguidade de técnicos preparados para o efeito. Houve técnicos que pertenceram a dezenas de Comissões Técnicas de acompanhamento dos Planos;

- e) Os critérios que enquadravam os poucos objectivos explícitos da Administração Central relativamente ao ordenamento do território eram dúbios e instáveis. Atente-se, por exemplo, aos dolorosos processos de delimitação e aprovação das Reservas Agrícola e Ecológica Nacionais que originaram respostas burocráticas nem sempre adequadas;
- f) Não existiam objectivos de desenvolvimento e de ordenamento do espaço supramunicipal e regional que dessem coerência propositiva aos Planos e permitissem a sua articulação;
- g) Refiro finalmente que o âmbito e objectivos dos Planos Directores Municipais nunca foram devidamente esclarecidos. É uma figura de Plano demasiadamente abrangente que mistura num só saco questões ligadas à estrutura do território, gestão urbanística, desenvolvimento local etc. o que não se consideraria necessariamente um problema, se existissem condições para levar a cabo tão ambiciosa experiência.

2. Herdamos, assim, quase 250 Planos Directores Municipais, melhores ou piores, que cobrem artificialmente o Território Nacional e que, entre eles, diferem substancialmente o que se poderia considerar uma virtude, se essas diferenças decorressem de necessárias adequações às realidades locais. Não há razão para que os Planos Directores Municipais do Porto, Coimbra ou Valpaços possuam objectivos, métodos de abordagem ou propostas comparáveis pela simples razão que as realidades que tratam são incomparáveis.

Assim, seria normal e vantajoso que uns Planos valorizassem a vertente estratégica, outros a gestão do território e outros as questões infraestruturais, desde que essa opção correspondesse a uma compreensão profunda dos problemas e das realidades locais.

No entanto estas opções decorreram, frequentemente, de razões meramente conjunturais. Por exemplo quando um plano é elaborado sobre cartografia à escala 1/25000 e ainda por cima desactualizada, não pode

dar resposta, a não ser de uma forma muito elementar, às questões relacionadas com a gestão urbanística.

Em contrapartida, quando são elaborados às escalas 1/10.000 ou mesmo 1/5000, estes Planos dão uma especial importância à referida gestão urbanística porque estas escalas admitem a necessária pormenorização.

Ou seja, as respostas desta geração de Planos foram dadas, frequentemente, em função do instrumental técnico disponível e não das verdadeiras necessidades da realidade estudada.

3. Embora sem um conhecimento sistemático dos Planos Directores Municipais entretanto produzidos é possível afirmar que, na sua generalidade, se podem classificar em dois tipos, de acordo com o conteúdo que apresentam.

Todos eles, de uma forma mais ou menos clara, preconizam uma rede viária, definem centralidades, localizam os principais equipamentos, zonas industriais e outras intervenções camarárias. Esta abordagem estrutural tenta articular objectivos de infra-estruturação nacional (rede viária, energia, etc.) com objectivos estratégicos locais. Os primeiros são imposições decorrentes de políticas nacionais e, embora com problemas de programação e faseamento, tendem a ser concretizados. Os segundos só raramente o são, por falta de instrumentos legais e financeiros que os viabilizem. Só quando a conjuntura é propícia se realizam, pelo que correm o risco de se transformarem em meras intenções programáticas que, quando muito, reflectem anseios autárquicos longínquos e frequentemente não concretizáveis. Note-se que a sua inclusão no P.D.M. cria compromissos difíceis de transpor legalmente e que podem inviabilizar a concretização, a curto prazo, de acções conjunturais alternativas cujas consequências podem ser similares às inicialmente previstas.

Este tipo de Planos delimita, ainda, as Reservas Agrícola e Ecológica Nacional, propondo também alguns critérios básicos de Gestão Urbanística, como por exemplo a definição dos perímetros urbanos.

Outro tipo de plano detectado, acrescenta à anterior vertente, critérios mais aprofundadas de gestão urbanística. Considera-se que, além das mais valias que esta vertente acrescenta ao tipo de Plano anteriormente descrito, confere-lhe um "encanto" muito especial. Efectivamente, a gestão urbanística "fiscalizadora" é a única faceta dos Planos Directores Municipais que pode ser passivamente concretizada, sem recurso a financiamentos especiais nem a mecanismos legais inexistentes ou inoperantes. Esta vertente é pois, e além do mais, um "refúgio" que permite justificar o PDM e a sua operacionalidade.

Note-se que, mesmo ao nível de gestão urbanística, existem sérias dificuldades porque os Planos Directores Municipais tendem a assumir uma grande rigidez que, embora pacifique a consciência de políticos e técnicos, retira dinâmica ao processo de planeamento e é pouco fundamentada dado o âmbito e conteúdo dos Planos Directores Municipais. Esta rigidez é agravada pela dificuldade de rever, localmente e a curto prazo, as propostas do Plano, o que as Câmaras tentam contornar através da elaboração de Planos de Pormenor ou de Urbanização.

4. Nestas circunstâncias considera-se que, numa primeira fase, é essencial avaliar, paulatinamente, a experiência recente e introduzir cuidadosamente o resultado dos conhecimentos adquiridos na legislação existente, alterando-a pontualmente, resolvendo contradições evidentes, simplificando-a, promovendo maiores níveis de confiança entre as diversas estâncias da Administração do Território, etc.

Entende-se, também, necessário resistir à tentação de lançar uma nova maré de planos, sobretudo de Planos Directores Municipais, enquanto que a experiência passada não estiver devidamente digerida.

Considera-se, ainda, de evitar a elaboração intempestiva de outras figuras de Planos cujo âmbito nem sempre é compreendido. Um Plano de Urbanização ou de Pormenor não serve para alterar um PDM porque deve cumprir outras funções.

A este nível, tem-se observado que algumas Câmaras iniciaram a elaboração de dezenas de Planos de Urbanização e de Pormenor, sem os objectivarem convenientemente e sem terem garantias acerca da sua concretização.

Considero que a tarefa mais importante e urgente a realizar não é a optimização das figuras de planos, mas sim a criação de instrumentos normativos e financeiros que viabilizem a sua concretização. Refiro-me a uma lei de solos que contemple a negociação entre agentes públicos e privados, a uma política fiscal que crie uma maior autonomia financeira ao poder municipal e que permita o exercício de uma estratégia de intervenção sobre o solo urbano, etc.

A revisão profunda da legislação sobre as figuras de planos só tem sentido dentro deste enquadramento, pelo que só vale a pena efectua-la em simultâneo, ou após a entrada em vigor de uma normativa que viabilize a intervenção municipal.

OS PDM DA GERAÇÃO DE 90-95

*Margarida
Cancela de Abreu*

Arquiteta
Comissão de Coordenação
da Região do Alentejo

1. VANTAGEM INDUBITÁVEL DESTE ESFORÇO DE PLANEAMENTO

- carácter colectivo das decisões
- decisões decorrentes de um processo interdisciplinar
- acompanhado por um conjunto de entidades dos sectores da Administração
- submetidas a Inquérito Público
- aprovadas por um colectivo eleito
- e ratificadas pela totalidade dos Ministros.

Oportunidade para a consciencialização, transparência e participação

Não mais decisões de 1 técnico municipal, de 1 eleito; decisões casuísticas ou ditadas pela oportunidade.

Municípios, investidores e outros utilizadores do território passam a conhecer as regras do jogo. Os diferentes Ministérios passam, ou deveriam passar, a verificar e acompanhar apenas.

2. NÃO CHEGA PARA ASSEGURAR A CONCRETIZAÇÃO DO PLANO – já que a participação não foi desde o início e a contratualização quanto à implementação real do Plano não existiu na generalidade dos casos

Contratualização ao nível de zonamento e do Regulamento – que ainda vão ser discutidos, aprovados e ratificados.

Tem todo o sentido; já ao nível do P.P., do loteamento, do número de pisos ou outros índices de construção a margem de negociação deverá ser muito reduzida.

3. O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO TEM DE ATENDER A UM MOSAICO DE INTERESSES – desde os proprietários aos quais se deve transmitir claramente as regras de uso e transformação das suas propriedades, até ao interesse público e ao valor social de cada propriedade.

Do folheto da CCRC "A realidade, as condições, os meios e as capacidades" não permitem que o processo se desenvolva sempre nesta partilha de oportunidades e também de responsabilidades perante o uso e transformação do espaço – o que tem contribuído para investimentos públicos que não são rentabilizados; investimentos privados que não encontram classes de espaço apropriadas (PDM espartilhantes, de pormenor excessivo ...), financiamentos e planos sectoriais que não têm a ver com os PDM – PAMAF, SIFIT, etc..

Assistindo-se hoje à tentação e por vezes necessidade de alterações imediatas e sucessivas do PDM.

**AS PRIORIDADES URBANÍSTICAS
NO FINAL DA 2ª GERAÇÃO DE
PDM's - BREVES NOTAS**

António Pais Antunes

Professor Auxiliar
Departamento Engenharia Civil
Universidade de Coimbra

A ENTRADA NUMA NOVA ERA

A realização deste Seminário tem lugar quando, finalmente, uma boa parte do território nacional se encontra coberto por PDMs, na sequência de um esforço em que participaram, na qualidade de eleitos municipais, de membros de Equipas de Planos ou de Comissões Técnicas, ou de simples cidadãos, muitos daqueles que aqui se encontram presentes.

Por isso, gostaria de deixar bem expresso o meu regozijo por estarmos num País em que as questões da ocupação dos solos já foram, em (quase) todo o lado, e em princípio, adequadamente equacionadas, e em que é possível conhecer as intenções da Administração a respeito de cada parcela de terreno.

Destes factos resulta, não apenas um melhor ajustamento entre a aptidão e a utilização dos solos, e portanto um emprego mais eficiente deste recurso, mas também uma maior clareza nas relações entre a Administração e os cidadãos em matéria de urbanismo, relações essas que, até agora, têm sido, em muitas circunstâncias, demasiado turvas. E isto significa mais

um passo a favor do desenvolvimento e do estado de direito, e contra o subdesenvolvimento e o estado de arbítrio que nos caracterizou, como Nação, até há bem pouco tempo.

Em particular, nas novas circunstâncias, está resolvida uma das situações mais angustiantes em que me sentia colocado como técnico e professor de planeamento territorial, quando amigos, colegas ou alunos, me perguntavam o que era possível construir em determinado terreno, e era obrigado a remeter para uma conversa com o urbanista da Câmara ou com o vereador do pelouro. Agora, embora essa conversa possa continuar, em muitos casos, a ser necessária, pelo menos é possível conhecer de antemão as regras gerais que a irão nortear.

AS VIRTUDES DA LEI ACTUAL

Antes de referir em concreto aquelas que considero serem as prioridades urbanísticas a contemplar neste momento, gostaria de sublinhar a minha ideia de que a evolução positiva atrás descrita se deve ao facto de o pesado DL n.º 208/82 de 26 de Maio (e diplomas complementares) ter sido substituído por uma legislação mais ligeira e bastante prática, o DL n.º 69/90 de 2 de Março, na ausência da qual a pressão do MPAT sobre os Municípios para forçar a conclusão dos PDMs dificilmente teria produzido efeito.

Entre outras vantagens, esta lei teve a virtude de fazer com que a tónica do planeamento territorial realizado nos Municípios fosse recolocada nos aspectos físicos, o que transparece bem no facto de apenas o Regulamento do Plano e as Plantas de Ordenamento e de Condicionantes serem nele classificados como Elementos Fundamentais.

Isto não significa, porém, que se considere que os aspectos sócio-económicos devam ser esquecidos, desde logo porque se julga ser impossível fazer planeamento físico de qualidade sem uma estratégia de desenvolvimento subjacente. Mas a este assunto voltaremos adiante ...

A INSUFICIÊNCIA DE PREPARAÇÃO TÉCNICA

Se a legislação em que assentam os PDMs é, pelo menos na opinião de alguns (que, bem sei, outros não partilham), uma boa legislação, porque é que os resultados a que conduziu deixam, em certos casos, tanto a desejar?

Não é fácil responder cabalmente a esta pergunta, mas tenho para mim que parte da explicação reside na insuficiente preparação de muitos técnicos (e também políticos) e, o que é o outro lado da mesma moeda, no excessivo envolvimento de outros.

Hoje, a este respeito, muito está mudado. Primeiro, porque existe o saber acumulado ao longo do processo entretanto decorrido – e até por isso é importante que, mesmo forçado, ele tenha chegado ao fim, precisamente para assim se adquirir uma efectiva experiência de todas as suas fases. Depois, e como resultado do reconhecimento da referida impreparação, porque surgiu entretanto, em diversas Universidades e outras Escolas do Ensino Superior, uma série de Cursos de Licenciatura, Especialização e Mestrado no domínio do Urbanismo, os quais tiveram grande afluência de técnicos de todo o País, e fizeram com que exista hoje um elevado número de profissionais com habilitações adequadas ao planeamento nas suas várias vertentes.

A IMPORTÂNCIA DE UMA IMPLEMENTAÇÃO RIGOROSA

No ponto em que actualmente nos encontramos, e no que respeita aos PDMs, aquilo que há a fazer é, como princípio geral, levar até ao fim o processo que se encetou em 1990 (ou, se preferirem, em 1982), e assim quebrar a tradição dos esforços de planeamento que se perdem pelo caminho. Ou seja, por outras palavras: há que promover a implementação efectiva dos PDM, nomeadamente através da elaboração dos PUs e PPs nele previstos, e acompanhar essa implementação de uma gestão e monitorização efectuada com os devidos cuidados. (A propósito: que está a ser feito neste aspecto ?)

Para quebrar a desconfiança popular relativamente ao planeamento, e o sentimento generalizado de que este é usado ao sabor das circunstâncias, é indispensável aplicar os planos com todo o rigor (algo que será naturalmente mais fácil se o mesmo tiver sido elaborado de forma a conter regras flexíveis), e procurar estender o período de vigência dos PDMs até ao máximo previsto na lei, que é, como se sabe, de dez anos.

Sem esta perspectiva, e como se compreende, perder-se-à a clareza da administração urbanística que os PDMs podem e devem trazer consigo, e que é um valor da máxima importância a preservar.

A REFLEXÃO ESTRATÉGICA NOS PDMS

O facto de considerarmos positiva a actual legislação dos PMOTs não significa que ela não possa ser melhorada sob diversos ângulos, e isto já para quando se iniciarem as revisões de PDMs.

Neste sentido, a iniciativa que se nos afigura possuir maior alcance poderia ser materializada exigindo a explicitação da estratégia de desenvolvimento municipal, e a demonstração da respectiva viabilidade técnico-económica¹, naturalmente em termos menos fortes do que aqueles que se associam aos Programas de Execução e aos Planos de Financiamento previstos para os PMOTs (de apresentação facultativa no caso dos PDMs).

Em relação a este aspecto, note-se que embora a legislação actual não obrigue à explicitação da estratégia, o certo é que também a não proíbe, e alguns planos houve que basearam as suas propostas numa reflexão estratégica de que foi dado conta no respectivo Relatório.

A inclusão dos elementos referidos poderia fazer-se em moldes que repescassem algumas das ideias subjacentes aos Planos Estratégicos definidos no Despacho do MPAT n.º 7/94, de 26 de Janeiro, cuja existência autónoma deixaria obviamente de fazer sentido, e em termos que reflectissem as

1 A estratégia de desenvolvimento municipal deve conter a definição dos espaços e sectores prioritários de intervenção, e bem assim a definição das principais obras a executar, nomeadamente aquelas cujo impacte se faça sentir numa parte significativa do correspondente território.

boas iniciativas postas em prática no processo da respectiva elaboração (nomeadamente em matéria de participação pública).

Como é óbvio, a estratégia de desenvolvimento municipal pode evoluir ao longo do tempo, sobretudo com a renovação dos mandatos eleitorais, e por isso deverá ser prevista a possibilidade de alteração da mesma numa base quadrienal, com o limite de não afectar as disposições constantes dos Elementos Fundamentais (estas só poderiam ser modificadas no âmbito de um processo de revisão do PDM).

OUTROS PROBLEMAS MUTTO SÉRIOS

Para concluir esta intervenção gostaria de fazer referência aqui àquele que porventura considero ser hoje, agora que já podemos dispor de PDM para quase todo o País, o nosso maior problema urbanístico: a incapacidade de construir a cidade até ao fim nos locais onde é suposto tal acontecer.

Assim dito, talvez não se perceba exactamente a ideia, mas basta chegar à janela e olhar para a Rua Miguel Torga (antiga Rua do Cidral), para tudo ficar bem claro.

A referida Rua é, desde há cerca de 15 anos, um eixo fundamental de circulação em Coimbra, ligando uma zona com grande poder de atracção de tráfego, a Alta (e em especial a Universidade), ao conjunto residencial da Solum/Bairro Norton de Matos, sem dúvida o mais populoso da cidade.

Do lado de cima da rua (poente) localizam-se o Penedo da Saudade e o Convento das Carmelitas, e à medida que se vai descendo encontra-se a Maternidade Dr Daniel de Matos e o Edifício da CCRC (onde nos encontramos), tudo locais com enorme afluência de visitantes, com a particularidade de a Maternidade dar origem a um grande movimento de peões, incluindo um número não negligenciável de senhoras grávidas.

Pois apesar disto, e ao fim de tanto tempo, a rua continua por acabar, os trabalhos de construção dos edifícios envolventes eternizam-se, e um dos passeios (o único que tem condições) continua por calcetar e está repleto de

todo o tipo de resíduos, definindo-se assim algo que pode ser tudo menos um espaço adaptado à vida humana.

O questão que se põe é que mesmo as pessoas mais afectadas pela situação quase não têm coragem para se queixar, porque em qualquer cidade ou vila onde se entre logo se detecta uma dezena de casos do mesmo tipo, para os quais seria possível arranjar soluções apropriadas com meios diminutos.

Como é óbvio, essas soluções não poderão ser encontradas no âmbito dos PDMs, mas é preciso criar um instrumento qualquer, especial, que resolva os problemas em causa, até porque, na sua ausência, não obstante os PDMs, a população vai continuar a ter sensação de que o planeamento, em Portugal, não funciona, e todo o esforço feito terá sido em vão.

PDM E DEPOIS? A EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE ÉVORA

Jorge Rebeca

Vereador do Planeamento
e Gestão Urbanística
da Câmara Municipal de Évora

1. Consideramos da maior importância a elaboração de Planos Directores Municipais, um instrumento de planeamento e gestão a que devem ser associadas outras políticas, como por exemplo, a política de solos, tabela de taxas, entre outras.
2. É fundamental garantir a participação dos cidadãos e das instituições no quadro da elaboração e implementação do Plano.

A cidade deve apropriar-se dos valores e das opções assumidas no âmbito desse Plano.
3. O PDM de Évora pouco mais teria sido que uma inútil peça, se não tivesse sido integrado num processo de planeamento mais vasto com a definição de políticas sectoriais, sistematizando objectivos e prioridades, mobilizando os recursos necessários à sua implementação.

Assim:

- Procedeu-se à reorganização dos serviços municipais adequando às exigências do cumprimento do Plano;
- Desenvolveu-se uma estratégia/política de solos, destacando-se o processo de associação expedita proprietários–município com vista à recuperação e reabilitação dos aglomerados urbanos de génese clandestina, permitindo constituir uma importante bolsa de terrenos, assumindo-se nessa altura, o município como o maior urbanizador do Concelho;
- Elaboração de Tabela de Taxas Ajustadas aos objectivos do Plano;
- Elaboração de Planos quadrienais, Planos Anuais de Actividades.

4. Ainda que se reconheçam insuficiências e incorrecções, parece-nos decisiva a década de 90 do ponto de vista do planeamento urbanístico. Foi sem dúvida mais importante conseguir a cobertura quase total do país com os respectivos PDM's, do que se não existissem quaisquer instrumentos de planeamento ou gestão.

Importa agora avaliar de forma sistemática os eventuais "estrangulamentos" ou conflitos, encontrar o necessário enquadramento legal que permita de forma mais expedita a introdução de alterações ao Plano, sem pôr em causa naturalmente o sentido fundamental desse próprio Plano.

5. Os Planos são indiscutivelmente instrumentos discricionários. Um plano de ordenamento do território com o seu zonamento ou seu desenho urbano, induz inevitavelmente um diferencial sobre o valor das diversas propriedades.

No âmbito da actual revisão do Plano de Urbanização de Évora, deve-se procurar tanto quanto possível, repor o princípio de equidade, traduzido por uma repartição igual de benefícios (possibilidade

construtiva) entre as diversas propriedades abrangidas pelo perímetro do aglomerado e por uma repartição de encargos proporcional aos benefícios.

Deve-se assim definir para a Cidade um índice médio de utilização, assumindo-se o princípio de que todas as propriedades deveriam ter uma possibilidade construtiva igual.

No caso da possibilidade construtiva ser inferior à média, o proprietário deve ser compensado quando pretender urbanizar ou construir através de medidas como troca de propriedade com terreno municipal, aquisição de terreno pela autarquia, avaliado como tendo capacidade construtiva igual à resultante do "índice médio", ou através do desconto no valor dos encargos a suportar.

No caso da possibilidade construtiva ser superior à média, o proprietário deverá ceder para o domínio privado municipal a área em excesso relativamente à que necessita para construir conforme índice médio.

**EXECUÇÃO
E GESTÃO DOS PDM**



QUASE 10 QUASE MANDAMENTOS PARA O PLANEAMENTO NECESSÁRIO

Jorge Carvalho

Urbanista

O PROCESSO, RECENTE DE TRANSFORMAÇÃO DAS CIDADES

As cidades portuguesas cresceram muito nos últimos 30 anos. Cresceram muito e cresceram mal, de forma desordenada.

O crescimento ocorreu de forma dispersa e descontínua, o que não deixa de ser natural face ao aumento da taxa de motorização/transformação radical das acessibilidades, mas sem que os impactos ambientais e paisagísticos tenham sido acautelados, tendo gerado carências de infraestruturas, equipamentos e espaço público e questionando da pior maneira o próprio conceito de cidade.

Entretanto o tecido urbano já existente sofreu uma evolução com aspectos bastante negativos: degradação e abandono, ou, em alternativa, densificação e terciarização excessivas. É verdade que, em contraponto, o conceito de defesa do património se tem desenvolvido e se traduz já em algumas intervenções bastante positivas; mas é ainda um menino, às vezes com birras, contra a corrente destruidora dominante.

O processo de transformação urbana ocorrido nestas últimas décadas foi de facto, dominado pelos interesses fundiários e ocorreu sem que, na maior parte dos casos, existissem planos urbanísticos eficazes e, sobretudo, sem que a administração pública assumisse uma atitude de planeamento.

O PROCESSO DOS PDMS

Procurando ultrapassar esta situação o Governo lançou, com êxito estatístico, a campanha dos PDMS.

O contexto da sua elaboração não foi, obviamente, o melhor: os Municípios foram muito mais obrigados que motivados, a Administração Central revelou-se impreparada para acompanhar o processo; os técnicos autores dos planos não tiveram, muitas vezes, a necessária formação; a participação quase se resumiu ás pressões de alguns interesses fundiários mais atentos.

Importa ter consciência de que a qualidade dos planos elaborados é muito duvidosa. Não existindo ainda estudos sobre os mesmos que nos permitam tirar conclusões, mesmo assim é possível afirmar que, em muitos casos, os planos elaborados são:

- pouco rigorosos, desde logo por falta de cartografia actualizada e pelo riscar muito grosseiro dos zonamentos, o que é totalmente contraditório com a natureza regulamentadora dos planos e sobretudo com as leituras burocráticas que deles têm sido feitas;
- pouco reflexivos, não questionando modelos de ordenamento, deixando-se ir apenas a reboque de pressões e dinâmicas, nomeadamente quanto ao expansionismo e dispersão da construção;
- pouco empenhados, não perspectivando meios nem estratégias de implementação, limitando-se a ser policiais.

Mas, bem ou mal, a verdade é que temos hoje o país praticamente coberto por planos, tendo-se alterado significativamente a situação anterior, uma vez que:

- está definida uma rede nacional de protecção da natureza (com base em conceitos muito discutíveis, por um processo pouco adequado de somatório de parcelas; com demarcações muitas vezes erradas, mas a verdade é que existe);
- o processo de elaboração dos planos envolveu muita gente, políticos e técnicos, o que se traduziu necessariamente nalguma formação; voltou a falar-se em planeamento;
- os planos são eficazes perante a lei, logo condicionam; os diversos agentes vão ter que se habituar à existência de planos.

Em conclusão, dir-se-á que os PDMs vieram indiscutivelmente criar um novo contexto, com virtualidades e deficiências, sendo ainda cedo para fazer qualquer balanço ou tirar ilações sobre as consequências que irão produzir.

A NECESSIDADE DE PLANEAMENTO

A problemática dos planos e do planeamento em Portugal não pode ser desligada de um conjunto de conceitos e ideologias emergentes a nível internacional.

Assistiu-se, nos anos 80, a um processo de desmistificação do planeamento, nomeadamente quanto às suas pretensas científicidade e "neutralidade" face aos conflitos em presença .

Tal atitude evoluiu no sentido de uma desvalorização crescente da actividade de planeamento, olhada com desconfiança pelo paradigma liberal dominante, que foi questionando a legitimidade de intervenção da administração pública (agente de planeamento) e as correspondentes disciplina e restrição que esta impunha à actividade privada.

Em consequência, caminhou-se em diversos países para um processo de desregulamentação, que já se percebeu não ter dado bons resultados, pelo que se volta a assumir a necessidade de planeamento, questionando no entanto a sua natureza, e procurando articulá-lo com conceitos

emergentes, como os de mercado, participação, ambiente, retomando-se a interrogação sobre o papel que deverá desempenhar a administração pública.

Toda esta evolução sobre os conceitos e sobre a prática de planeamento teve inevitavelmente consequências em Portugal, mas os resultados parecem contraditórios e paralisantes.

Na prática o grande crescimento das cidades portuguesas ocorreu sem que tivéssemos planos eficazes e, sobretudo, sem que a administração pública tivesse tido um papel de facto orientador do crescimento. A tal tendência para a desregulamentação (sem fazer distinção entre diferentes culturas e fases de evolução das cidades) deu, de alguma forma, cobertura ideológica a este processo. Os maus resultados estão à vista.

Agora, quando se assiste a nível internacional a um retorno ao planeamento, mas mais estratégico e operativo, defrontamo-nos, por um lado, com planos sobretudo policiais e, no extremo oposto, com a recusa de adopção pela administração pública de instrumentos operativos, que permitam uma intervenção fundiária ou, dito de outra maneira, que permitam utilizar os planos como instrumentos de desenvolvimento.

Não se vislumbra, pois, a nível nacional, um enquadramento que induza a generalidade dos municípios a assumirem-se como agentes condutores do desenvolvimento e do ordenamento, em vez de andarem a reboque de iniciativas alheias. Aqueles que o conseguem fazer - e ainda são alguns - fazem-no contra a corrente, contra o quadro ideológico e institucional dominante.

9 IDEIAS PARA O PLANEAMENTO NECESSÁRIO

Pretende-se tomar partido na discussão, alinhando com os que defendem mais e melhor planeamento, sublinhando a necessidade de um maior protagonismo da administração pública no ordenamento e no desenvolvimento, o que não significa necessariamente substituir-se à iniciativa privada, mas implica a sua orientação, dinamização e disciplina.

Retomando alguns conceitos (velhos e novos) e centrando-os na problemática do urbano ir-se-ão defender nove ideias para o planeamento que entendemos necessário.

As cinco primeiras ideias de âmbito mais teórico, procuram dar um contributo ao que se pensa dever ser a natureza dos planos e do planeamento. O que se defende, ao articular "planeamento tradicional" com "planeamento estratégico", "planos desenhados" com "atitude negocial", poderá parecer algo eclético. Mas o que se pretendeu foi, após rever os conceitos práticos antigos e opiniões recentes, colher ensinamentos e sugerir conceitos e práticas adequadas à realidade portuguesa.

As três ideias seguintes abordam sobretudo as questões práticas de implementação dos planos, alertando para a necessidade de uma revisão legislativa que possibilite um urbanismo mais operacional, mas considerando que mesmo no quadro actual, embora difícil, não é impossível uma maior intervenção fundiária municipal e a procura de equidade e equilíbrio na relação custos/benefícios que ocorre na transformação das cidades.

A última procura abordar, sem demagogia, o actual paradigma da participação.

1ª Ideia: *Reafirmar e potenciar a natureza dual do planeamento (transformadora e regulamentadora)*

O planeamento deverá desempenhar, ao mesmo tempo e de forma articulada, uma função transformadora e uma função reguladora.

A Administração Pública (neste caso os municípios) deve-se assumir como agente condutor do processo, definindo e divulgando princípios, explicitando objectivos e adoptando uma atitude de rigor na aplicação desses princípios e desses objectivos, de flexibilidade em tudo o que é circunstancial, de transparência e capacidade negocial em todos os casos.

A força do Município decorre exactamente desta dualidade: por um lado promotor de iniciativas próprias; por outro lado disciplinador e regulador de iniciativas alheias. O êxito do processo de planeamento resultará das sinergias e complementaridades que venham a ocorrer entre as iniciativas e investimentos dos diversos agentes.

2ª Ideia: *Distinguir o essencial do secundário, adoptar uma atitude de planeamento estratégico*

O processo de planeamento pressupõe a definição de objectivos e a existência de meios para os alcançar.

Há a tendência para considerar que os meios são sempre insuficientes e, no caso dos municípios portugueses, não parece haver dúvida que eles são de facto escassos.

Assim, é indispensável a adopção de uma atitude de planeamento estratégico, entendida neste caso como:

- capacidade selectiva na escolha de projectos, canalizando os investimentos para aqueles que possam ter um efeito multiplicativo máximo e/ou significarem saltos simbólicos ou qualitativos na percepção ou no funcionamento da cidade;
- dinâmica de relacionamento entre os vários agentes, interessando-os num processo de colaboração, por forma a que os objectivos apontados possam ser alcançados.

3ª Ideia: *Utilizar várias escalas de intervenção, adequadas a cada objectivo e articuladas entre si*

Sobre os planos necessários: houve quem defendesse planos "em cascata" (PDMs/ PUs/ PPs) e houve muitos que discordaram da ideia: reconhece-se, generalizadamente, a necessidade do desenho urbano (mais ou menos identificado com plano de pormenor), mas há quem sobrevalorize essa escala em detrimento das outras.

Na generalidade, defendemos que:

- A. A cidade é feita de unidade e de diversidade, devendo ser encarada como um somatório das partes, mas também de uma forma global;
- B. Os elementos estruturantes da cidade, nomeadamente a definição de um modelo de circulação o estabelecimento de uma estrutura ecológica urbana e as centralidades só podem ser planeadas à escala global; estas opções deverão apresentar sustentação e durabilidade;

- C. As opções programáticas, morfológicas e tipológicas para cada uma das partes da cidade (cada um dos seus "bairros") podem ser definidas à escala local ou global, não dispensando, no primeiro caso, um estudo de enquadramento/articulação com o envolvente e, no segundo caso, uma pormenorização; em qualquer das hipóteses estas opções deverão ser flexíveis e adaptáveis á evolução de mercado;
- D. Os planos devem ser assumidos como instrumentos que são e, por isso, devem ser adequados aos objectivos que se pretendem alcançar e também aos meios de que se dispõe.

4ª Ideia: *Recorrer a visões desejadas e desenhadas de transformação do território*

Tal afirmação traz imediatamente à memória os velhos "planos produto", abandonados e criticados por serem "ingénuos" e "autoritários".

Não se trata de os ressuscitar, mas de fazer lembrar que a urbanização e a construção devem ser precedidas de estudos urbanísticos, de desenho urbano. Esta ideia, quase óbvia, revela-se fundamental. A generalidade de que vai acontecendo nas cidades é o contrário disto, são intervenções viárias e arquitectónicas, mais populares ou mais eruditas, mas revelando um total desprezo pelo envolvente, tanto do ponto de vista formal como funcional. Importa pois reafirmar a indispensabilidade de desenhar o espaço público, de o pré-definir em quantidade e qualidade, e de subordinar os edifícios às regras que dele emanam.

De notar que a necessidade de desenho não se manifesta apenas à escala do bairro ou zona da cidade. Os seus elementos estruturais, assumidos como matriz de toda a organização espacial, também têm que ser desenhados; aliás, pela sua importância na imagem da cidade, deveriam merecer uma especial procura de qualidade.

Muitas das críticas que têm sido feitas aos planos funcionalistas de vias e zonamento, por não originarem necessariamente espaços urbanos de qualidade, decorrem em parte da falta de qualidade do risco no papel, da falta de articulação entre as opções funcionais e a sua expressão, topográfica, formal, arquitectónica.

5ª Ideia: *Articular rigidez (no essencial) com flexibilidade (no circunstancial)*

Está na moda acusar os planos de demasiado regulamentadores, de demasiado rígidos. Tais acusações recaem quase sempre em PDMs ou PUs e, curiosamente, por vezes são acompanhadas pela afirmação da necessidade de planos de pormenor, sem que seja lembrado que estes são, necessariamente, muito mais rígidos que os outros.

Claro está que qualquer plano em que o pormenor do regulamento não tenha correspondência com a profundidade da análise efectuada e com o rigor do zonamento produzido será difícil de implementar; neste caso a regulamentação, mais do que excessiva, poderá ser errada.

Mas a questão é outra: o que é que deverá ser rígido nos planos? e o que é que deverá ser flexível?

O processo de transformação do território é bastante moroso, pelo que objectivos, modelos e estratégias só poderão resultar se perdurarem no tempo. Logo, estes deverão, em princípio, ter alguma rigidez, não poderão andar sempre a mudar ao sabor do vento e das pressões.

Outro elemento que defendemos rígido é o "quanto construir" em determinada propriedade. Sabe-se que esta afirmação é bastante polémica, vai contra a corrente, mas afigura-se a única forma de transferir a "negociação" da quantidade para a qualidade e de moralizar os procedimentos.

Sabe-se que os proprietários medem os seus lucros fundiários em função dos m² de construção e, portanto, procuram naturalmente construir o mais possível. Se o "quanto" construir fosse fixado, a discussão passaria para o "como" e neste caso era mais fácil interessar os promotores pela qualidade, como factor de valorização do empreendimento. Aliás, importa não esquecer que todo o processo imobiliário envolve pressões, favores, corrupção e que tal desemboca, muito vezes, em soluções bastante nocivas para a qualidade do meio urbano. Fixar o quanto construir não resolve todo o problema, mas é obvio que o diminui.

E então o que é que deverá ser flexível, negociado? A nosso ver toda a forma física, o programa, a morfologia e a tipologia das diversas partes da cidade, com excepção dos seus elementos estruturantes.

Mas a anterior ideia de dispor de visões desenhadas de transformação do território não será contraditória com o agora defendido, de que a forma física deveria ser flexível e negociada? A nosso ver, não. A prévia existência de uma estrutura desenhada de espaço público ajudaria a enquadrar e viabilizar soluções. Mas não teria que ser rígida, imperativa. Poderia estar aberta a novas soluções, desde que estas garantissem, no mínimo, qualidade e coerência idênticas às pré-determinadas.

O que defendemos, reportando-nos aos actuais PMOTs, traduzir-se-ia, na existência de PDMs e/ou PUs estruturantes (com os elementos estruturantes suficientemente desenhados) e regulamentadores do quanto construir e na existência de PPs incompletos e não publicados, sujeitos a negociação e que se concretizariam através de licenciamentos.

Mas a ideia articular-se-ia ainda melhor com outros modelos de planos, por exemplo com o conceito de "planos de regulação variável" defendido por Nuno Portas, em que o grau de pormenorização de um mesmo plano seria maior ou menor em função do modelo de ordenamento e das estratégias adoptadas. De notar, aliás, que a actual legislação sobre PMOTs, não preconizando este conceito, também não impede a sua aplicação, pelo que o temos praticado em várias circunstâncias.

6ª Ideia: *Construir modelo(s) de intervenção fundiária, que viabilize(m) uma atitude de urbanismo operacional*

Há muito se afirma que, para uma transformação ordenada do território, não basta ter planos. São necessários instrumentos técnicos, jurídico/administrativos e financeiros para os pôr em prática.

E entre todos os condicionantes à implementação de um qualquer plano, revela-se fundamental a questão do solo, a questão da propriedade. É indispensável encontrar mecanismos que permitam disponibilizar, para o fim pretendido, em local adequado, em momento oportuno, o solo e/ou o imóvel necessário. Sem isto, dificilmente existirá planeamento.

Ora, há consenso que os instrumentos da política de solos existentes em Portugal são insuficientes e muito pouco operativos. Alguns deles,

precisamente os que pareciam mais interessantes, como é o caso da Associação Administração/Proprietários e o caso das ADUPs/ACPs, revelam se de aplicação prática quase impossível.

É, pois, necessário e urgente uma revisão legislativa neste domínio. Avança-se, para tal com algumas sugestões, distinguindo áreas de expansão urbana de áreas consolidadas.

Para as áreas de expansão bastaria operacionalizar as ADUPs, incentivando o acordo entre proprietários para urbanizar e facilitando uma intervenção supletiva do Município nos casos em que os proprietários não o quisessem fazer, o que poderia ser conseguido através de uma venda em hasta pública, eventualmente forçada. Este processo afigura-se bastante adequado: estímulo à iniciativa privada; intervenção supletiva da Administração, sem dispêndio financeiro; e o mercado a regular o preço de venda (a justa indemnização, se se quiser considerar que a venda forçada corresponde a uma expropriação).

Para as áreas consolidadas, as quais têm que ser olhadas com atenção crescente, uma vez que o aumento de fogos devolutos, a partir do início dos anos 80, é enorme e generalizado, o mecanismo a adoptar poderia corresponder a uma operacionalização das ACPs, idêntica à sugerida para as ADUPs, mas aplicado não só às parcelas vazias/expectantes, como também a edifícios devolutos e degradados, aos quais se poderia aplicar a venda forçada, sempre associada a uma viabilidade de recuperação e/ou reconstrução.

O reconhecimento da necessidade de uma revisão legislativa que facilite um urbanismo operacional não deve ser pretexto para a inacção. É essencial, em qualquer circunstância que os Municípios adoptem uma atitude de planeamento, definam objectivos e sejam firmes na sua defesa, tenham a iniciativa e dinamizem os outros agentes, privados e públicos.

Como mecanismos de intervenção directa municipal no quadro actual, e para além de acordos mais ou menos informais que podem ser utilizados, podem-se apontar o contrato de urbanização previsto em sede de loteamento (como associação expedita câmara/proprietário), a intimação para construir ou para recuperar e, evidentemente, a expropriação. Não é

muito, mas é alguma coisa, e nalguns casos tem permitido processos de ordenamento eficazes.

7ª Ideia: *Construir modelo(s) perequativo(s), que corrija(m) a diferenciação/desigualdade que, inevitavelmente decorre dos planos*

Um plano de ordenamento do território, com o seu zonamento ou o seu desenho urbano, induz inevitavelmente um diferencial sobre o valor das diversas propriedades ao diferenciar os seus usos. Segundo Alves Correia "a desigualdade é uma característica inerente ao plano, mas a consagração do princípio da igualdade como limite geral da actividade administrativa significa que ... se o legislador não criar medidas para tomar efectivo o sistema de repartição igual dos benefícios e encargos derivados do plano ... poderá incorrer numa inconstitucionalidade por omissão".

No entanto, os instrumentos de planeamento e gestão urbanísticos utilizados até agora em Portugal só raramente se têm preocupado com o assunto.

Recorrendo a exemplos utilizados para o efeito, sobretudo noutros países, conclui se que eles poderão ser de natureza societária (obrigando proprietários a associarem-se), de natureza tributária (pagamento de taxas ou de impostos, para indemnização dos proprietários prejudicados) ou cedências em espécie (impondo aos beneficiados cedências de terreno ou compra de direito de construção, para compensar os prejudicados). Em qualquer dos casos, para que os modelos sejam de facto equitativos, têm que recorrer a benefícios e encargos padrão (médios).

Nada disto está previsto na legislação portuguesa e pode se mesmo afirmar que as leis avulsas existentes dificultam muitíssimo a prossecução do objectivo da igualdade.

Tem-se procurado atingi-lo através de taxas, as previstas na lei, mas diferenciadas em função dos índices urbanísticos admitidos e das obras realizadas pelo promotor, na linha do defendido por Alves Correia. Mas será que não poderão vir a ser consideradas impostos ou "tributos especiais"?

Tem se procurado atingi-lo através de cedências para domínio privado municipal, mas a legislação impede essa solução para o licenciamento de construção e limita-a a casos especiais no que respeita aos loteamentos.

A associação entre proprietários, essa não pode ser obrigada e, sobretudo, não impediria que cada um entrasse na sociedade com o valor da respectiva propriedade, desde logo desigual em função do plano.

Impõe-se, portanto, uma revisão legislativa nesta matéria, até porque a legislação avulsa existente terá que ser considerada inconstitucional se impedir o cumprimento dos princípios da justiça e da igualdade (art's 13º e 266º da Constituição).

8ª Ideia: *Construir modelo(s) de financiamento, justos e eficazes, para a transformação e gestão da Cidade*

A questão que se coloca é simples de enunciar: a construção, transformação e gestão da cidade tem custos, quem os suporta? A sociedade em geral, ou quem tem os benefícios?

A questão é tão mais importante quanto encerra na realidade um grave problema. O que acontece na generalidade, é que: o contributo dos beneficiados é insuficiente; as verbas provenientes do O.G.E. para os Municípios são reconhecidamente escassas; o resultado é que os investimentos realizados em infraestruturas, equipamentos e espaço público são também insuficiente, o que contribui significativamente para a falta de qualidade de vida da população urbana.

Para procurar um qualquer modelo de financiamento da cidade, é indispensável enumerar custos e benefícios. Entre os custos vale a pena distinguir os da construção inicial e os de gestão/conservação, renovação e reintegração. Entre os beneficiados, há que distinguir os promotores iniciais (que irão ficar com as mais valias) e os utilizadores (que irão usar as infraestruturas e equipamentos da cidade).

Um modelo possível que, contas feitas, se nos afigura justo e exequível, seria o dos promotores iniciais suportarem os custos da construção inicial e

os utilizadores pagarem uma parte dos custos de gestão, conservação, renovação e reintegração, sendo a restante parte suportada pelos dinheiros públicos.

De notar que a realidade dominante se afasta bastante deste modelo, nomeadamente no que diz respeito aos promotores iniciais. Os loteamentos ainda vão suportando alguns custos, nalguns Municípios. Mas a edificação não precedida de loteamento, porventura dominante em muitos centros urbanos portugueses, apenas paga uma taxa, de valor quase sempre muito pequeno.

A implantação municipal do modelo proposto, talvez não impossível, confronta-se no entanto e mais uma vez com a legislação em vigor relativa a taxas, que parece querer premiar a atitude expectante/parasitária dos proprietários que ficam à espera que os vizinhos ou os dinheiros públicos realizem as infraestruturas, que irão valorizar as suas propriedades. Também neste domínio se impõe uma revisão legislativa.

9ª Ideia: *Articular informação, participação e formação, assumindo a última como elemento central da necessária (re)construção de uma cultura urbana*

Estão-se a perder os hábitos de convívio e de usufruto dos espaços públicos pela população urbana. As pessoas, fecham-se em casa, saltando daí para os veículos privados, ficando sozinhos na balbúrdia do trânsito; quando há tempo livre fogem das cidades, outra vez sozinhos em filas extensas.

O cidadão tornou-se, enquanto peão, muito pouco exigente. As organizações sociais, defensoras da qualidade de vida urbana, praticamente não existem. A urbe tem sido crescentemente dominada pelo automóvel e pela especulação fundiária. Escasseia uma cultura de vivência urbana, há grande desconhecimento e incompreensão sobre a problemática de ocupação do território e sobre a necessidade de planeamento.

Em oposição a esta situação, tem-se falado cada vez mais em informação e participação; mas há que verificar de que forma se tem passado das palavras aos actos.

A informação veiculada pelos "mass média" corresponde sobretudo a casos de conflito institucional ou social, denuncia alguns (poucos) casos de corrupção, mas não reflecte nenhuma crítica global relativamente ao processo de ocupação do território.

No que respeita aos procedimentos legais/administrativos há que sublinhar o facto -positivo - de que os licenciamentos de loteamentos e construções passaram, desde 91, a estar sujeitos a publicidade obrigatória. Mas esta traduz-se apenas na exposição de "avisos" nada apelativos. Na realidade manteve-se o espírito de edital; este saiu da penumbra da administração para a rua, é melhor do que nada, mas é ainda muito pouco.

Também no processo de elaboração dos PMOTs está prevista a realização de inquérito público. Mas quem se manifestou foram apenas os interesses fundiários, as pressões para construir. Tal foi positivo, até para obrigar as equipas técnicas a justificarem as suas propostas, mas existe um óbvio desequilíbrio na relação de forças em presença.

Esta é, aliás, a questão de fundo. Enquanto a participação continuar, como tem acontecido, reduzida à negociação com os interesses que se manifestam e sendo estes, na sua quase totalidade, interesses fundiários e imobiliários, a administração pública tenderá a ceder a estas pressões e continuaremos a ter más cidades.

Há pois que ter consciência de que a informação/participação poucas vezes tem sido capaz de ultrapassar um formalismo retórico e que a negociação efectiva tem servido, não raro, para beneficiar interesses individuais contrários à qualidade de vida colectiva.

A informação e participação não pode ser abordada apenas em termos formais nem sem ter em conta os vários actores e interesses em presença. A informação e a participação de que necessitamos são aquelas que forem capazes de se assumir como partes integrantes de um processo de formação, que torne os cidadãos mais conscientes, exigentes e empenhados na defesa da comunidade em que se integram.



Defenderam-se **9 ideias** algumas delas polémicas, não sintonizadas com os paradigmas dominantes, para o planeamento que entendemos necessário; são quase 10 e procuram por vezes aproximar-se de mandamentos. Mas não existem, e muito menos em planeamento, verdades absolutas. Pretendem pois e apenas ser um contributo, necessariamente incompleto, para o delinear duma estratégia, pós-PDMs de ordenamento das cidades portuguesas. Apresentadas de uma forma necessariamente sucinta, temos-las desenvolvido noutras oportunidades e aplicado na nossa prática profissional.

EXECUÇÃO E GESTÃO DOS PDM's UMA PERSPECTIVA JURÍDICA ...

*Sofia de Sequeira
Galvão*

Assistente da Faculdade
de Direito de Lisboa
Mendia & Galvão – Consultoria
e Gestão, Lda.

1. INTRODUÇÃO

Procurando um enquadramento proposto no próprio texto de apresentação deste Seminário, tratarei – como consta do Programa distribuído – do problema da execução dos Planos Directores Municipais.

Fá-lo-ei, como me compete, numa perspectiva essencialmente jurídica. Contudo, nem por isso numa perspectiva distante ou sequer diferente daquela que, nestes dois dias, nos ocupará a todos. As questões urbanísticas são, hoje, cada vez mais e necessariamente, questões jurídico-urbanísticas. Os balanços e as prospectivas permitidos ou suscitados pela temática da gestão do território serão sempre balanços ou prospectivas a empreender numa orientação que há-de ser juridicamente enquadrada. É um dado adquirido, consensual em certa medida, embora nem sempre correctamente entendido.

Mas indo ao que importa, é certo que estamos aqui para ponderar a experiência oferecida pelo processo que, nos últimos anos, permitiu ordenar o território de múltiplos municípios portugueses e, a partir daí, procurar

nova coerência à escala nacional. Ponto central é, agora, o de estabelecer uma ligação entre os instrumentos de planeamento territorial – “maxime”, os referidos PDM’s – e a efectivação de procedimentos de gestão do território.

O que são e para que servem, afinal, os PDM’s? São meros quadros de definição e classificação de espaços e usos? Servem apenas a consolidação e a certeza de parâmetros urbanísticos essenciais à determinação da futura fisionomia das nossas cidades? São, privilegiadamente, a cristalização de soluções óptimas? São um instrumento estático de levantamento do “status quo” e de aferição de necessidades, bloqueios e desadequações pretéritos? E devem sê-lo? Tão-só isso? Ou, pelo contrário, hão-de ser sobretudo instrumentos vocacionados para a preparação do futuro colectivo, permitindo uma efectiva gestão de necessidades, recursos e prioridades? Um meio dinâmico de intervenção na evolução de cidades e territórios, pessoas e instituições, prosseguindo orientações estratégicas prédefinidas e consensualmente partilhadas?... Pois é isto que importa perceber. E decidir. Sobretudo, decidir.

É a própria teleologia do sistema (e dos instrumentos em que se ancora) que é retomada com a reflexão que hoje parece urgir. No plano da gestão municipal (gestão do território, gestão da decisão licenciadora...), ganhou-se alguma coisa com a existência e a eficácia jurídica desta primeira geração de P.D.M.’s? O quê? E que frustrações ficaram?

Em boa verdade, responder a estas interrogações – e, como é evidente, também às outras logicamente implicadas nestas... – obrigaria a reconstruções sistémicas profundas que, mais do que por serem aqui deslocadas, talvez não traduzam a prioridade do momento. Aliás, em princípio, exercícios com tal natureza encerram perigos óbvios tão irresistível parece sempre ser a tentação niilista e o pressuposto de que só desfazendo se fará melhor.

Mas não só por razões de metodologia geral julgo que o ensejo deva ser afastado. É que não creio que revista qualquer virtualidade específica – consubstanciaria uma precipitação grave tomar o que ainda não consolidou por processo testado e concluído. Há que pensar, há que dedicar a devida atenção aos sinais que o tempo vai permitindo, há que corrigir

certamente, há que melhorar. Mas nada disso significa que se deva entoar um qualquer cântico fúnebre ao que está vivo e que apenas pede condições para revivificar.

É minha sincera convicção que o produto da experiência recente, em matéria de P.D.M.'s, revela aspectos muito positivos que só, leviana e irreflectidamente, alguém poderá arrogar-se a pretensão de negar ou comprometer. Sem querer esgotar conclusões em momento de mera introdução, creio que positiva foi, desde logo (e positiva, em função dos resultados que propiciou), a alteração do quadro normativo aplicável, traduzida na substituição do Decreto-lei nº 208/82, de 26 de Maio, pelo Decreto-lei nº 69/90, de 2 de Março. Positivo, igualmente, o trabalho desencadeado em torno e a pretexto dos P.D.M.'s, envolvendo uma multiplicidade de gabinetes e técnicos e uma abrangente intervenção de entidades administrativas (das autarquias ao Estado que, para o efeito, além do mais, colheu importantes ensinamentos de desconcentração). Positivo, ainda, numa medida que está longe de ser negligenciável, o lastro deixado junto dos diversos interlocutores que o processo de gestão do território permite reunir (dos Proprietários, aos Empresários – Promotores Imobiliários, Construtores Cívicos, Mediadores, ... –, aos Projectistas, aos Cidadãos em geral) a quem não passou despercebido o anúncio dos tempos novos e, com ele, a inevitabilidade da reconversão de metodologias. Positivo, sem dúvida, o ímpeto emprestado ao desenvolvimento de uma política (e de uma consciência...) geral de ordenamento do território que, hoje, constitui uma conquista irreversível e indiscutida.

Bastava isto – e talvez nem fosse preciso tudo isto – para que o balanço não pudesse ser negativo. Seguramente que, sem P.D.M.'s, estaríamos muito pior.

De qualquer forma, porque a natureza humana é assim mesmo, e na satisfação há-de sempre procurar motivo de insatisfação, importa equacionar o que terá ido menos bem ou o que terá ficado aquém. E, depois, naturalmente, importará tentar perceber razões.

Ora, também nesta perspectiva, não adivinho grandes hesitações por parte daqueles que conhecem a realidade urbanística e as tensões globais da nossa “praxis” de ordenamento do território. O que, efectivamente,

frustrou foi a operatividade emprestada pelos P.D.M.'s a uma outra filosofia de gestão territorial. Aí, creio, que as coisas ficaram bem longe do desejável e, porventura, talvez mesmo razoavelmente distantes do possível.

Mas é disso, justamente, que quero falar-vos. Da insuficiência dos actuais P.D.M.'s para uma agilização, simplificação e clarificação procedimental em sede de gestão do território. Dos problemas colocados pela sua efectiva implementação. Do mundo que os extravasa e que continua a pear a sua plena vocação executória.

2. PLANOS DIRECTORES MUNICIPAIS E SISTEMA DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

Primeiro esforço, questão prévia de qualquer abordagem, há-de ser a tentativa de integrar os P.D.M.'s que temos (e, explicita-se, os que temos, da maneira que temos, com a fisionomia que revestem) no plano mais amplo do nosso sistema de ordenamento do território. É que, com uma fecundidade que não creio negligenciável, resultam deste exercício algumas premissas que não podem deixar de enquadrar a reflexão que aqui nos reúne.

Não vou, naturalmente, aludir às grandes questões que constituem a base consensual do nosso pré-entendimento de hoje. Sei estar perante uma plateia de iniciados que dispensa qualquer detenção nos rudimentos da arte...

Por isso, tentarei apenas deixar-vos as principais linhas da minha leitura sobre o espaço funcional que os P.D.M.'s preenchem na nossa política de ordenamento territorial.

Sabemos várias coisas que agora importa, sobretudo, recordar. Vamos distinguir a apreciação estática da apreciação dinâmica. Sinteticamente, fotografando o sistema:

- reportamo-nos, em qualquer caso, e em última análise, a um modelo de estruturação das implantações humanas, com vista ao desenvolvimento harmónico das diferentes regiões do País;

- conhecemos níveis de planeamento diferenciados, a partir da ponderação dos objectivos que lhes estão subjacentes e da delimitação de atribuições e competências
- os níveis de planeamento (modelados, do ponto de vista normativo, a partir de três vectores básicos, tendencialmente articulados e coordenados entre si – o vector constitucional, o vector legal e o vector regulamentar) desdobram-se numa estrutura tríptica: o Plano Nacional de Ordenamento do Território, os Planos Regionais do Ordenamento do Território (PROT's) e os Planos Municipais do Ordenamento do Território (PMOT's), subdivididos, por sua vez, em Planos Directores Municipais (PDM's), Planos de Urbanização (PU's) e Planos de Pormenor (PP's);
- com uma natureza aparentemente espúrea a este modelo, temos ainda os designados Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT's) que se alega prosseguirem um *interesse público concreto* (os demais Planos não o farão, também?!...), com um lastro de curiosas – e, decerto, mal medidas... – implicações no contexto global do sistema¹;
- num quadro integrado de valências, os P.M.O.T.'s visam estabelecer as condições básicas do regime de uso, ocupação e transformação do solo no território do município e programar ou servir de referência à programação dos investimentos públicos necessários a essa transformação;

¹ Os chamados PLANOS ESPECIAIS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO (PEOT's), foram consagrados pelo Decreto-lei nº 151/95, de 24 de Junho, com as alterações introduzidas pela Lei nº 5/96, de 29 de Fevereiro, que pretendeu dar alguma unidade e coerência a instrumentos de planeamento que surgiam e funcionavam desgarradamente...

Estes PEOT's são da iniciativa da administração directa ou indirecta do Estado e, nos termos do respectivo quadro legal, *fixam princípios e regras quanto à ocupação, ao uso e à transformação do solo na área por eles abrangida, visando a satisfação de um interesse público concreto através de um correcto ordenamento do território.*

No que aqui importa deve salientar-se que o legislador evitou definir o preciso lugar dos PEOT's na hierarquia dos instrumentos de planeamento territorial. Contudo, por um lado, não deixou de assegurar que os PEOT's e os PROT's deveriam compatibilizar-se entre si e, por outro lado, não deixou de garantir que os PMOT's deveriam subordinar-se à disciplina estabelecida através de PEOT.

Numa breve palavra, julga-se que estes PEOT's consubstanciam um óbvio ensaio de centralização em matéria de ordenamento do território. Tal ensejo, no contexto normativo vigente, traduz um entorse à lógica interna do sistema de ordenamento e, na medida em que afronta as atribuições e competências atribuídas ao Poder Local, uma clara violação dos princípios e regras contidos na Constituição de 1976.

- lógica interna estruturante do sistema é a própria relação de conformidade/compatibilidade entre o que se dispõe a um nível hierarquicamente inferior e o que se se dispõe a um nível hierarquicamente superior – entre o macro-planeamento e o micro-planeamento, diversas influências se cruzam de forma a assegurar a identidade de uma política que deve encontrar a prossecução de objectivos comuns... -, assumido que parece ter sido o figurino piramidal, vertical e hierárquico.

Mas é possível dizer mais se nos colocarmos numa perspectiva dinâmica – já não é fotografia, é filme... Também resumidamente, sabemos então que:

- o método escolhido para a concretização daquele modelo de planeamento traduziu a prioridade dos planos municipais (aliás, prioridade com semente longínqua já que assumida em pleno Estado Novo aquando da consagração, em 1934 e 1944, de dois diplomas fundamentais disciplinando o regime dos Planos de Urbanização que circunscreviam a sua função ordenadora ao território municipal);
- manifestações dessa opção foram sensíveis quer no plano normativo (a partir de 1976, com a Lei nº 79/77, de 25 de Outubro, até às suas sucessivas alterações e correcções, em 1982 e 1984, e, sobretudo, ao vigente Decreto-lei nº 69/90, de 2 de Março, também já objecto de diversas evoluções), quer no plano material (com a mobilização crescente de instituições e técnicos em torno do compromisso de pôr ordem num território entregue a decisões casuísticas, sem estratégia ou gestão efectiva);
- não obstante a aposta e o entusiasmo que lhe subjazeu, certo é que os primeiros calendários cedo revelariam excessivo optimismo (recorde-se que, na ingenuidade inicial, 31 de Dezembro de 1991 seria o "Dia D" para uma integral cobertura do território com P.D.M.'s) – até 1990, só Évora conseguiu munir-se de um instrumento de planeamento municipal plenamente eficaz; em 1990, Sines aprova o seu PDM; em 1991, apenas Viana do Castelo; em 1992, foram já seis os PDM publicados (Beja, Matosinhos, Moita, Ponte Sôr, Vagos e Vila Real de Santo António); em 1993, encontramos mais vinte e um novos PDM's (merecendo referência o do Porto, publicado em Fevereiro). em 1994, foram já oitenta e três as novas publicações de PDM's em *Diário da*

República (devendo realçar-se Coimbra, em Abril, e Lisboa, em Setembro); em 1995, temos mais noventa e cinco...; em 1996, até ontem, 2 de Maio, mais quatro... – ou seja, um total de duzentos e doze PDM's que nos coloca ainda aquém dos duzentos e setenta e cinco que constituem o universo municipal continental português;

- concomitantemente, retardaram-se os planos regionais – são tardios quer as primeiras referências legais (v.g., D.L. n° 338/83, de 20 de Julho), quer os primeiros resultados materiais (v.g., PROT-ALGARVE e PROZED, em 1991, PROZAG, em 1992, PROTALI, em 1993, anunciando-se outros como o PROT – ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA, o PROT – CENTRO LITORAL, o PROTAM, o PROZOM e o PROZEA);
- ou seja, na referida perspectiva dinâmica, resulta evidente que a lógica piramidal e hierárquica que o modelo (estaticamente entendido...) parecia definir não quadrou a "praxis" de planeamento – por um lado, o planeamento municipal não esperou pelo planeamento regional (i.e., avançou pois sem o suposto quadro rector); por outro lado, o planeamento municipal não *animou* com o planeamento regional (numa formulação talvez mais ousada, o esperado quadro rector não conseguiu assegurar o grau de certeza que permitiria novo ritmo à política local de ordenamento...).

Em duas palavras, num necessário exercício de síntese, teremos sobretudo que equacionar a medida em que a prática constituiu um desvio à tese ou a medida em que a prática terá consubstanciado o aproveitamento da elasticidade imanente ao próprio sistema.

Não importará tanto, nesta sede e perante o pretexto concreto que nos ocupa, procurar conclusões definitivas. No entanto, já parece decisivo perceber que é desta equação – nevrálgica à compreensão do modelo de ordenamento de território que temos em cima da mesa... – que nascem todas as grandes perplexidades. Perplexidades comungadas por muitos.

Para aqueles que não hesitam em expôr-se nessa perplexidade – aliás, pura e confessada confusão quando confrontada com a ponderação das

relações a estabelecer pelos P.E.O.T.'s e com os P.E.O.T.'s...², o que, de resto, é perfeitamente compreensível! – os problemas exponenciam-se a nível dos próprios P.M.O.T.'s nos quais (parecendo *que todos podem desrespeitar todos*³...) reconhecem mesmo a *falência do sistema hierárquico de estruturação das relações interplanos*⁴.

Para os outros, ver assim o problema é desfocá-lo numa perspectiva redutora que não traduz a essência do que se analisa. Para estes, a coerência de um sistema hierárquico e vertical impõe a consagração de mecanismos de regeneração e maleabilização do modelo expressos num princípio de *contra-corrente* (i.e., na "... *obligatoriedade da consideração por um plano urbanístico dos elementos fornecidos por um plano hierarquicamente inferior e abrangente de uma área territorial mais restrita*, dando corpo à ideia de que ... *a planificação de âmbito territorial mais amplo deve ter em conta a realidade e as exigências da planificação urbanística local* ..." ⁵).

Sem querer entrar em discussões que, por si só, justificariam uma longuíssima reflexão, deixo-vos apenas, como nota final, aquela que é a minha convicção acerca de tudo isto. Creio que, face aos dados avançados pelo Direito em vigor ("maxime", pelo Decreto-lei nº 176-A/88, de 18 de Maio, e suas sucessivas alterações, e pelo Decreto-lei nº 69/90, de 2 de Março, também sucessivamente alterado como sabemos), aquilo que, na pura lógica vertical e hierárquica, poderia consubstanciar um modelo conformado de cima para baixo, num movimento unívoco e sem refluxo, convola-se, no actual contexto normativo, num modelo revificado a partir de uma contínua interacção entre os diversos níveis de planeamento – de cima para baixo, certamente, mas também de baixo para cima. O que po-

² Cfr. João CAUPERS, "Estado de Direito, ordenamento do território e direito de propriedade", in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, nº 3, Junho 1995, IDUAL, Livraria Almedina, Coimbra, p. 103.

³ Cfr. João CAUPERS, *idem*, p. 104.

⁴ Cfr. António DUARTE DE ALMEIDA, Cláudio MONTEIRO, Gonçalo CAPITÃO, Jorge GONÇALVES, Luciano MARCOS, Manuel Jorge GOES, Pedro SIZA VIEIRA, *Legislação Fundamental do Direito do Urbanismo Anotada e Comentada*, I, Lisboa 1994, p. 143.

⁵ Cfr. José ALVES CORREIA, *O plano urbanístico e o princípio da igualdade*, Livraria Almedina, Coimbra 1990, p. 194.

deria ser unívoco e fechar-se nessa lógica, foi concebido como biunívoco e procurou a aprendizagem nessa duplicidade de implicações.

Ilustrando-o, justamente a propósito dos P.M.O.T.'s, disse-se já que "(...) *da interacção dos planos (...) de ordenamento do território resulta, de uma parte, que os planos de grau inferior desenvolvem ou pormenorizam os de grau superior e, de outra, que qualquer plano pode conformar-se com os precedentes, de grau superior ou inferior, ou, ao invés, alterá-los.*(...)"⁶. E isso não é, como alguns pretendem, uma intolerável subversão das coisas mas, bem ao contrário, uma garantia da capacidade de autoregeneração de um sistema que, só por esta via, é obrigado a uma permanente reponderação dos seus equilíbrios internos e do seu ajustamento à realidade material subjacente.

3. PLANOS DIRECTORES MUNICIPAIS E ENQUADRAMENTO NORMATIVO – BREVE NOTA

Situados os P.M.O.T.'s no universo e na lógica do sistema global de ordenamento do território, vejamos qual o seu enquadramento normativo específico.

Não vos proponho nenhum ensaio de uma quase arqueologia jurídica e, por isso, deixemos deliberadamente de lado os primeiros esforços do tempo do Estado Novo, relativos a Planos Gerais de Urbanização ou a Planos de Pormenor... Iguamente de fora ficarão os correspondentes desenvolvimentos verificados já em momento de primavera marcelista.

Vamos, concretamente, aos P.D.M.'s e, portanto, ao que sucede à Constituição de 1976. Temos uma primeira consagração da figura com a Lei n° 79/77, de 25 de Outubro. Depois, temos o regime instituído pelo Decreto-lei n° 208/82, de 26 de Maio. Tudo, ainda, prévio ao quadro regimental que hoje nos interessa.

⁶ Cfr. Luís PERESTRELO DE OLIVEIRA, *Planos Municipais de Ordenamento do Território - Decreto-lei n° 69/90, de 2 de Março, Anotado*, Livraria Almedina, Coimbra 1991, p. 40

Esse, o que constitui disciplina vigente, nasce com a aprovação do Decreto-lei nº 69/90, de 2 de Março. Subsequentemente, é corrigido e ajustado mediante diversas alterações – a saber, através do Decreto-lei nº 211/92, de 8 de Outubro, do Decreto-lei nº 281/93, de 17 de Agosto, do Decreto-lei nº 68/94, de 3 de Março⁷. E é aí que importa concentrarmos atenções.

Não sendo hora de, seis anos depois da sua entrada em vigor, com inúmeros comentários publicados, fazer apreciações gerais sobre o regime jurídico consagrado pelo Decreto-lei nº 69/90, de 2 de Março, o que se procurará é tão-só perceber o que, a partir dele, há-de concluir-se quanto aos instrumentos de execução e gestão disponíveis.

4. EM ESPECIAL, SOBRE A EXECUÇÃO DOS PLANOS DIRECTORES MUNICIPAIS

Em tese, pode dizer-se que, nos termos da estrutura tríptica definida para o universo dos P.M.O.T.'s, a execução dos P.D.M.'s há-de estribar-se nos desenvolvimentos conseguidos através da progressiva cobertura do território municipal por P.U.'s e P.P.'s. Nesta medida, a própria arquitectura do sistema de ordenamento municipal serve a sua vocação executória, conseguida afinal numa progressão continuada do macro-planeamento para o micro-planeamento.

Portanto, a execução dos P.D.M.'s, em primeira linha, é assegurada pela passagem do nível das condições básicas do regime de uso, ocupação e transformação do solo no território municipal que programa ou serve de referência à programação dos investimentos públicos necessários a essa transformação (P.D.M.'s) para o nível das opções tomadas em função de – pré-identificadas – áreas urbanas, urbanizáveis e não urbanizáveis intermédias ou envolventes daquelas (P.U.'s) e, ainda, para o nível das

⁷ Não se refere, propositadamente, o regime temporário definido, em nome de razões circunstanciais, pelo Decreto-lei nº 25/92, de 25 de Fevereiro - o seu objecto circunscrevia-se a outras preocupações e a explicação que lhe subjazia relacionava-se com o estágio de aprovação de P.D.M.'s que então se verificava.

soluções ditadas pela perspectiva detalhada de áreas tendencialmente diminutas do território municipal (P.P.'s).

Porém, ainda que virtualmente assim seja, demonstra a lição permitida pelo estado das coisas que não será essa a efectiva via de execução dos P.D.M.'s. Lentamente, muito lentamente porventura, iremos evoluindo com P.U.'s e P.P.'s. Mas é já por demais evidente que o processo não revela a operatividade necessária ao que poderá fundar uma verdadeira política de execução dos P.D.M.'s...

Ponto de partida para a abordagem do problema constituído pela execução dos P.D.M.'s é, desde logo, a correcta determinação da vocação que encerram enquanto instrumentos de planeamento urbanístico. É que não parece aceitável entrever nos P.D.M.'s a mera consagração geral e abstracta de princípios e regras relativos à ocupação uso e transformação do solo consubstanciando e, então, apenas o quadro rector de regulamentação de um processo urbanístico que, em concreto, não pretenderiam conformar. Bem ao contrário, acredito que a especificidade dos P.D.M.'s estará, justamente, no alcance executório dos seus comandos que, em momento algum, devem negligenciar a forma e o momento da sua (consequente) concretização.

Se o Direito em vigor visasse outra leitura porque aludiria às chamadas unidades operativas de planeamento e gestão (art. 10º/3 do DL nº 69/90, de 2 de Março)?; e porque se preocuparia em prever, como realidade complementar⁸, a existência de programas de execução e planos de financiamento (art. 11º/1c,d do DL nº 69/90, de 2 de Março)? Pois é óbvio que o não faria. Os P.D.M.'s só se justificam na sua própria execução, sem ela são formas sem conteúdo, são projecto sem obra.

Mas é certo que o Direito vigente não diz muito mais... E isso é – e a experiência só o acentua... – particularmente grave num País cuja tradição urbanística se fez à margem das regras, à revelia de qualquer estratégia e sempre à mercê de casuísmos caprichosos e inexplicados. Consagrar juridicamente os P.D.M.'s sem lhes garantir modelos típicos de execução é

⁸ Meramente facultativa (cfr. art. 10º/3 do DL nº 69/90, de 2 de Março), o que talvez explique a insuficiência dos resultados permitidos pela maior parte das experiências conhecidas em matéria de efectiva **execução** de P.D.M.'s.

curto. Claramente insuficiente, mesmo quando, como é o caso, o sistema é perpassado por uma (imane)nt) vocação executória dos instrumentos de planeamento territorial, em geral, e dos P.M.O.T.'s, em particular.

Questões decisivas à plena efectividade dos P.D.M.'s foram deixadas em aberto. Além da definição de um quadro geral de procedimentos (típicos) de execução, implicações óbvias da aplicação da disciplina dos P.D.M.'s não encontram qualquer apoio no regime legal vigente... – expressão paradigmática dessas lacunas é a ausência de alusão ao problema da perequação dos benefícios e encargos propiciados pelos P.D.M.'s. E avançar perante tais lacunas é, provavelmente, um desafio que se perde antes mesmo de ser assumido. E porquê? Porque em causa estão as questões verdadeiramente difíceis, aquelas que determinam o ensejo de proceder a um processo de transformação urbanística ou que, em alternativa, ò re-traem... Deixar o imenso fardo de as resolver a cada um dos P.D.M.'s individualmente considerado é desconhecer as dificuldades que, mesmo sem tais veleidades, já encerra o processo de ordenamento territorial; e desconhecer que, sem pano-de-fundo normativo que oriente e sustente soluções, tal encerrará sempre um risco temerário que ninguém sensato pode propôr com ligeireza.

Mas vamos dar outro passo e, sem prejuízo dos constrangimentos colocados pelas lacunas já assinaladas, tentar perceber o que pode ser feito. O que pode ser executado e como...

Dir-se-á que os P.D.M.'s contêm regras imediatamente exequíveis e que, portanto, a partir delas, os diversos intervenientes no processo urbanístico podem desencadear projectos e acções. Pois é certo. Porém, aqui a questão implicada é outra e, essa, mais uma vez, parece ser central.

É que, ao contrário do que muitos esperaríamos – decerto os mais ingénuos, mas talvez não só eles... –, a experiência permite já demonstrar que a entrada em vigor de uma multiplicidade de P.D.M.'s não traduziu, em cada concelho, uma nova agilização de procedimentos, uma satisfatória certeza de perspectivas ou uma desejável clarificação de métodos. Ao invés, a gestão municipal – ressalvadas algumas, infelizmente poucas, excepções que nunca é demais louvar... – permanece prisioneira de velhos bloqueios, de hábitos obstaculizantes, de ancestrais desconfianças (de

parte a parte, esclareça-se por via das dúvidas...). E isso é lastimável, numa dupla perspectiva. Em primeiro lugar, no que consubstancia de perda face a oportunidades de desenvolvimento colectivo que deveriam ter, agora e por esta via, novos horizontes de esperança e concretização. Em segundo lugar, no lastro nefasto que deixa à plena interiorização pela comunidade das novas regras e das novas atitudes que urgem. Vale talvez a pena dedicar alguma atenção à efectiva ponderação destes sinais, porque deles pode partir um evitável refluxo de tendências, de sinergias e de práticas... Deixo isso convosco, certamente mais bem colocados do que eu para dar corpo a uma reflexão que apenas me permito propôr.

E, então, o que acontece relativamente ao que não aceda a iniciativa dos particulares ?... Temos disponíveis – continuam disponíveis... – instrumentos conhecidos e testados (v.g., pode a Administração tomar a iniciativa e assumir a responsabilidade de certas concretizações..., pode – poderá, face ao que a prática ensina?! – promover-se a "associação da Administração com os proprietários do solo" – cfr. arts. 22º a 26º do DL nº 749/76, de 5 de Novembro, e Decreto nº 15/77, de 18 de Fevereiro – ..., pode privilegiar-se a aposta nas conhecidas ADUP's⁹, – cfr. arts. 8º/1a, 10º e 11º/2 do DL nº 152/82, de 3 de Maio – ..., etc.), pode mesmo acabar-se na *expropriação por utilidade pública...*, ou no exercício do *direito de preferência* nas alienações de imóveis. Mas não consubstanciará a experiência, com a eloquência que só ela pode ter, principal razão para que não depositemos aí especiais esperanças? Talvez..., talvez... Por isso mesmo, o que se disse antes revela particular acuidade – é a comunidade que precisa de aderir aos P.D.M.'s, que precisa de ser estimulada ao cumprimento das suas regras, que precisa de consciencializar a efectiva dinâmica executória do que se consagrou regulamentarmente. Mas a comunidade – que somos todos, afinal... – sabe ao que vai e sabe para onde quer ir; responde, reage ..., contudo, se e só se lhe criarem condições. É o desafio do actual momento – fazer com que as pessoas acreditem que vale a pena e dar-lhes razões para que valha a pena... Parece simples, mas pode não ser!

⁹ Leia-se *áreas de desenvolvimento urbano prioritário e de construção prioritária* .

Independentemente do que assim se consiga, ainda dois tópicos sobre a execução dos P.D.M.'s... O primeiro, sobre a sua fiscalização. O segundo, sobre a sua revisão.

A temática da fiscalização é importante e – na exacta medida em que se revele efectiva, justa, adequada e proporcional nos seus efeitos - poderá consubstanciar um complemento útil à execução dos instrumentos de planeamento territorial. O problema é vasto nas suas implicações e justificaria, por si, uma ampla discussão que, desde já, gostaria de propôr nesta ocasião. Mas, hoje, convidada que sou também da Comissão de Coordenação da Região Centro, limitar-me-ei a enfatizar a responsabilidade de certos protagonistas deste processo. Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, Comissões de Coordenação Regional, Inspeção Geral da Administração do Território, Ministério Público, sobretudo, mas também todas as entidades que, em função de jurisdições especiais, sejam chamadas a intervir, têm aqui um papel decisivo. Na prevenção, na admoestação, na punição, na pedagogia – o que seja sentido como justo funcionará, o que seja tido por injusto deixará perigosa semente. Sei bem que não se pede pouco a estas entidades, mas pressinto também bem que do que, em momento patológico, resulte de castigo ou emulação, poderá nascer muito do que hoje importa preparar do futuro.

Relativamente à revisão dos P.D.M.'s, a crítica, embora breve, impõe-se. Reconhecendo nos P.D.M.'s uma (imane)nt) vocação executória, visando a gestão efectiva e quotidiana do desenvolvimento sustentado do território, é certo que tal desiderato sempre há-de reivindicar uma plasticidade de soluções e procedimentos adequada ao ritmo das exigências com que o devir natural da vida e das coisas sempre os confrontará. Ora, porque nunca poderá estar em causa a revisão diária de opções e horizontes, o que importa que os P.D.M.'s reflectam é o estádio da política municipal que, no plano urbanístico, definirá estratégias, oportunidades e prioridades. E, isso, embora traduzindo sempre uma sedimentação de discussões, pode implicar ajustamentos que dificilmente compaginaremos com a complexa tramitação das alterações aos planos, em tudo semelhantes ao próprio processo de elaboração. Porque também neste aspecto a assistência estará, porventura, bem melhor habilitada a equacionar experiências e

preocupações, não pretendo mais do que deixar a pista. Convosco, ficará o resto. O mais difícil, eu sei...

5. PRINCIPAIS COORDENADAS DE POLÍTICA LEGISLATIVA

Do que fica dito, algumas coordenadas dirigidas a um exercício de política legislativa podem ser agora equacionadas.

Será, seguramente, necessário ponderar a virtude de tentar uma nova operacionalidade destes P.D.M.'s em ordem a que prossigam, com nova eficácia e determinação, a sua vocação de gerir os destinos das colectividades municipais, conformando o ritmo e a direcção do desenvolvimento municipal.

Mas, num momento em que tanto parece estar em causa, quando instrumentos normativos destinados a um enquadramento geral do sistema se impõem à agenda – "maxime", a prometida Lei de Bases de Ordenamento do Território –, pensá-lo poderá ser, a um mesmo tempo, inadiável e complexo... Se os P.D.M.'s não revestirem, de forma efectiva e reconhecível, a operatividade que anunciaram, poderemos assistir ao soçobrar, não só deles, mas de toda uma filosofia que suscitou trabalho e empenho.

Ora, também na perspectiva em que, hoje, um dado acresce às preocupações que já pudessem justificar-se, importa dedicar a adequada serenidade a tudo o que houver que reponderar. Penso, naturalmente, na regionalização – votada no preciso momento em que realinhava algumas destas ideias... – que permite dúvidas imprevisíveis há alguns meses...

Sendo consabido que o projecto-lei em causa não se afasta, neste aspecto, das orientações definidas na lei-quadro das regiões administrativas em vigor (Lei nº 56/91, de 13 de Agosto) e que, de acordo com esta, o ordenamento do território surge como atribuição das futuras regiões administrativas, aliás significativamente antecedido apenas pela atribuição genérica de curar pelo desenvolvimento económico e social da respectiva área territorial, o que teremos em nome deste novo País regionalizado ?...

Inúmeras são as perguntas... Irá o Estado abdicar de atribuições que detém no domínio do ordenamento do território para as "entregar" às novas regiões administrativas? Por exemplo, a opção será a de considerar que as regiões recebem o legado das competências das actuais Comissões de Coordenação Regional? Como se exercerá, então, a tutela? E os PROT's que abarquem áreas territoriais adstritas a mais de uma região administrativa? E como garantir a relação interactiva com os PMOT's? E os P.D.M.'s, onde ficam exactamente? Para mim, porventura para a maioria de nós, um mar de dúvidas sérias que não podem deixar de preocupar aqueles que temem as implicações de intervenções políticas apressadas pelos impactes provocados na opinião pública... Haverá seriedade e reflexão bastantes, no que concerne este domínio? Deixo-vos com as interrogações, já que nem adivinho as respostas. A ver vamos...

Seja como for, não me proponho elencar as diversas alíneas que hão-de preocupar o nosso legislador. Deixei-vos pistas e não pretendo mais. O debate suscitará o que entender e, no que o extravase, a discussão não pode deixar de reivindicar pretexto (igualmente) sério. Também, se verá.

O decisivo é, quanto a mim, perceber que sem empreender na busca de um balanço e de uma lição, sem colher os sinais que a experiência já permite, sem avançar no sentido de aperfeiçoar o que menos bem provou, não haverá PROSIURB's¹⁰ ou PROGIP's¹¹ que nos valham. Talvez alguém pague, mas será pouco, quando a oportunidade permitia tanto e tanto mais...

6. CONCLUSÕES

No fim, proponho-vos apenas aquela que me parece ser a conclusão central: os P.D.M.'s não dispõem de um quadro normativo adequado à plena operatividade da sua vocação executória.

¹⁰ Leia-se *Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e Apoio à Execução dos Planos Directores Municipais* (cfr. Despacho nº 6/94 do MPAT, de 26.JAN.).

¹¹ Leia-se *Programa de Apoio à Gestão Informatizada dos Planos Municipais de Ordenamento do Território* (cfr. Despacho conjunto do MPAT e da SEMA, de 09.FEV.94).

A lei é omissa e, no que diz, permitindo que princípios gerais perpassem o sistema, não consubstancia ajuda bastante. Os mecanismos disponíveis estão testados e revelam insuficiências que não anunciam esperanças, minimamente, fundadas.

Num momento em que a perspectiva de novos ensejos legislativos se cruza com o cenário de uma regionalização de contornos muito mal conhecidos, a reflexão não pode ser adiada. Nem, tão-pouco, deixada aqueles que desconhecem a realidade das práticas ou as lições da história. Porque esses desconhecem, necessariamente, as exigências que o futuro nos impõe.

Se o que vos trouxe sedimentou o que já sabiam, considero que alcancei o modesto objectivo que me propunha. De novo, estou segura que nada vos disse – é a (des)vantagem de não falar com "leigos".

Muito obrigada.

AS POLÍTICAS DE SOLOS, TAXAS MUNICIPAIS E POLÍTICAS FISCAIS

António Pérez Babo

Engenheiro, Urbanista
Assistente Convidado
Faculdade de Economia da
Universidade do Porto

I. FISCALIDADE E PLANOS DE ORDENAMENTO

1. É hoje desejável a tendência para uma melhor articulação entre as políticas de financiamento do investimento autárquico, inclusivé no que respeita às novas responsabilidades no domínio do ambiente e da protecção dos recursos naturais, e a fiscalidade de âmbito local em particular as taxas municipais.

Por outro lado, também é desejável e urgente proceder-se à actualização da base patrimonial que é objecto de tributação local, beneficiando as receitas municipais da aprovação de planos de uso do solo, da execução de outros instrumentos urbanísticos, ou mesmo de políticas sectoriais com resultados na melhoria do aproveitamento económico do solo¹.

1 Inversamente, também se considera que um regime ajustado de incentivos fiscais poderá constituir uma forma de promover a conservação de espaços naturais (urbanos ou não urbanos) e ambientais.

Ou seja, é desejável uma repartição mais justa da contribuição da propriedade imobiliária para o esforço de investimento municipal, quer em função do valor fundiário proporcionado seja pelos novos atributos resultantes da vontade de ordenamento físico do território, quer por novos investimentos em infraestruturas, equipamentos e serviços urbanos.

Complementarmente, a existência de instrumentos do tipo fiscal também é útil e necessária ao estabelecimento duma gestão municipal coerente e estável, no âmbito urbanístico e ambiental, capaz de reduzir os condicionalismos e as injustiças inerentes à definição, controlo e transformação do uso do solo.

Do ponto de vista do mercado, a estabilidade quer dos Planos Municipais de Ordenamento quer dos regimes fiscais e critérios de avaliação, deverá ser um objectivo a atingir, porventura mais importante do que a manutenção de cargas fiscais diminutas, que contribuíram nas últimas décadas para uma expansão urbana em massa sem a criação dos correspondentes sistemas de infraestruturas gerais e locais, com custos económicos e sociais sistematicamente adiados.

II. O CASO DA TAXA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURAS

2. Um dos instrumentos de fiscalidade local que habitualmente se associa às políticas urbanísticas e que mais generalizadamente se interliga com critérios de uso do solo, é precisamente a Taxa Municipal de Infraestruturas (ou taxa pela realização de infraestruturas urbanísticas, tal como vem enunciada na Lei das Finanças Locais, e incorretamente designada em muitos municípios por *taxa de urbanização* ²).

A taxa municipal de infraestruturas é normalmente calculada com base em critérios urbanísticos (por exemplo, fazendo variar os níveis

2 Entende-se que a urbanização engloba a dotação em infraestruturas mais equipamentos urbanos de carácter público e a taxa em questão não visa a contraprestação pelo investimento municipal em equipamentos.

de pagamento em função da localização dos novos licenciamentos), com o intuito de assim promover ou desencorajar determinadas zonas de expansão urbana. Este critério é também muitas vezes cruzado com outros que se baseiam no tipo de uso a dar à nova construção, definindo-se preços diferentes consoante se trate de habitação, comércio, serviços, indústria, armazéns, etc., e conforme se pretende influenciar a distribuição deste ou daquele tipo de actividades pelo zonamento do Plano.

Mas, raramente a taxa municipal de infraestruturas é calculada com base em critérios de oferta das infraestruturas gerais existentes no espaço concelhio e às quais a infraestrutura da nova edificação (ou loteamento) deverá ficar ligada.

3. E porquê esta questão quando está em discussão o futuro dos PDM's, ou seja, quando se pretende avaliar o grau de resistência dos actuais planos à erosão da próxima década³? Até que ponto deverá ser mantida a base essencial dos planos ratificados, criando-se mecanismos simples de ajuste e alteração de aspectos pontuais, ou até que ponto se deverá abrir uma extensa frente de revisão, profunda e substancial, desses documentos?

A maioria dos actuais planos não contemplaram mecanismos de promoção da equidade, corrigindo a tão apregoada desigualdade que decorre do zonamento, o que parece representar um desconforto que se generalizou entre urbanistas (autores desses planos) e entre os técnicos que agora se defrontam com as dificuldades de gestão urbanística do dia a dia – por exemplo, a de ter de explicar a dois proprietários vizinhos, aparentemente em circunstâncias territoriais idênticas, porque ficaram separados pela linha de fronteira entre o urbano e o não urbano.

E será esta matéria suficiente para justificar uma revisão generalizada dos PDM's, ou haverá outros mecanismos que permitam introduzir alguma equidade entre proprietários, com recurso a outros instrumentos da política de solos.

3 O D.L. 69/90 estabelece em dez anos o prazo de referência para a revisão dos PDM's (ver artigo 19º).

É reconhecido que esta questão não está suficientemente associada à fiscalidade local, sede que se considera privilegiada para o equacionamento destas matérias, libertando-se os PDM's ou outros planos de ordenamento, desta pretensa ou suposta lacuna (ou má consciência pela leviandade com que foram definidos muitos perímetros urbanos).

Se a aprovação de um plano de uso do solo não conduzir de imediato e por princípio, à diferenciação entre aqueles dois proprietários no que se refere ao seu tratamento fiscal, então será muito difícil sustentar a própria legitimidade dos planos na capacidade de explicação da imposição dum determinado uso.

No entanto, já se considera indispensável a adopção de critérios periquativos quando se trata de situações de urbanização programada, sejam de iniciativa pública ou resultante da associação de proprietários e quando enquadradas por uma figura do tipo *unidade de execução* (para utilizar a nomenclatura da proposta de Lei-Quadro do Ordenamento do Território discutida recentemente).

Tal como se referiu anteriormente, também não parece ajustado que os PDM's — os actuais (alterados pontualmente), ou os novos — amarrem à sua construção regulamentar os critérios para a determinação da taxa municipal pela realização de infraestruturas urbanísticas. O que parece ajustado, é que o plano director constitua a base lógica de programação das componentes gerais e secundárias dos sistemas de infraestruturas e que, por seu lado, essa programação sirva de base à aplicação da taxa pela realização de infraestruturas urbanísticas.

Só que esse ajustamento entre o programa de realizações municipais de infraestruturas e a base de incidência da taxa, levaria a incentivar a construção nas áreas urbanas de expansão não abrangidas por essa programação, porque de mais baixa taxação. E sabe-se como o argumento legal da falta de infraestruturas para ligação das novas intervenções não estará, na prática, a ser usado como razão de indeferimento.

Daí a necessidade em associar-se uma nova forma de aplicação da taxa de infraestruturas a outros mecanismos de fiscalidade fundiária, designadamente a contribuição autárquica, por forma a ser mantida ou até aumentada a capacidade de financiamento dos sistemas gerais de infraestruturas⁴.

4. Pela sua natureza, a taxa de infraestruturas constitui uma contrapartida devida ao município, por parte de quem constrói, pelas utilidades que lhe são prestadas pelas infraestruturas gerais da competência municipal cuja realização se destina a servir a nova edificação em licenciamento. A taxa municipal de infraestruturas, a existir, deverá então ser calculada em função das infraestruturas gerais que são postas à disposição da nova edificação (de imediato, a curto ou a médio prazo) e, por outro lado, em função do impacte que a nova utilização vai provocar no dimensionamento dos sistemas gerais dessas infraestruturas.

Ou, o mesmo será dizer que à aplicação da taxa de infraestruturas corresponde a assunção por parte da Câmara Municipal que a cobra, do compromisso de, num horizonte compatível,⁵ estabelecer a ligação das redes locais da zona, às infraestruturas gerais para que a taxa é suposto contraprestar. Esta perspectiva é particularmente importante, na medida em que também estará em causa a aplicação da taxa como fonte de financiamento dos programas de infraestruturização em curso, significando isso que não existe a obrigação, por parte do município, de colocar as infraestruturas gerais à disposição imediatamente no acto do licenciamento (altura da sua cobrança).

5. A manter-se o atraso crónico de algumas áreas urbanas, ou de alguns concelhos de matriz predominantemente urbana, no que respeita à falta de infraestruturas básicas, é provável que se tenha de vir a encarar a afectação da taxa de infraestruturas ao financiamento dos fins

4 O alargamento de programas de infraestruturização a todas as áreas urbanas previstas nos PDM's, exige também a adopção de alternativas à forma tradicional de solucionar o saneamento básico, para diferentes padrões de urbanização.

5 Só fará sentido entender-se por *compatível*, um horizonte que se torne temporalmente insignificante face à vida útil do objecto licenciado.

precisos para que foi criada (principalmente nos municípios onde essas receitas são muito significativas), medida polémica porque contraria uma das regras do regime orçamental público, mais precisamente o princípio da não consignação⁶.

A afectação de receitas específicas à cobertura de determinadas despesas de investimento pode, a prazo, comprometer a capacidade política de definição de prioridades, sendo esta a principal razão pela qual o princípio da não consignação é indispensável. Mas, a consignação parcial e selectiva, também pode constituir uma forma de aumentar a aceitabilidade por maior esforço fiscal, na medida em que é possível visualizar os seus resultados.

A racionalização do investimento público face às limitadas capacidades de financiamento, implica, no caso da taxa de infraestruturas, um melhor ajustamento entre a sua cobrança (o local de implantação da nova edificação sujeita a taxa) e a expectativa de fazer chegar a esse local as infraestruturas gerais, ou seja, a correspondente utilidade pública que justificou a colecta. E, para que a sua aplicação tenha como indiscutível o conceito de financiamento "em avanço", seria desejável, no mínimo, a existência de programas municipais de construção e ampliação dos sistemas gerais de todas as infraestruturas incluídas na contraprestação paga (afectação temporal de receitas a programas com tempo determinado e pré-fixado).

Assim, torna-se mais claro que a cobrança da taxa de infraestruturas não deverá estar só associada, de forma ilimitada e até indiscriminada, às áreas urbanas e a urbanizar previstas nos PDM's. Até porque os planos directores tendem a definir áreas a urbanizar por excesso, como forma de contrariarem a alta de preços, objectivo que é contraditório com a capacidade financeira para garantir (ou comprometer) programas de expansão dos sistemas gerais de infraestruturas a todas as áreas classificadas como urbanas ou a urbanizar.

Ora, a forma de ultrapassar essa contradição, consiste precisamente em limitar a aplicação da taxa às áreas urbanas ou a urbanizar que

6 Artigo 11º do D.L. 341/83.

integrem ou sejam abrangidas por programas de execução e ampliação de infraestruturas gerais, com calendarização pré-definida.

III. AS RECEITAS PROVENIENTES DA TMI E O INVESTIMENTO MUNICIPAL

6. Apresentam-se de seguida alguns números que podem ajudar a compreender o desajustamento existente entre os montantes cobrados com a taxa municipal de infraestruturas (TMI) e a repartição do investimento pelos diferentes tipos de infraestruturas de competência municipal.

Os dados utilizados constam dum trabalho por nós elaborado e recentemente publicado pela CCRN. É baseado num inquérito directo às 84 Câmaras da região, a partir do qual foi possível construir uma amostra bem distribuída (inclui municípios grandes e pequenos, do litoral e do interior) com cerca de 40% de respostas. Os anos estudados respeitam ao período de 1990 a 1993 e os valores correspondem sempre à média desses 4 anos. De seguida resumem-se algumas das principais conclusões desse trabalho.

7. A TMI é uma receita com um peso relativo importante, seja no conjunto do orçamento municipal (representava em média cerca de 7% do FEF⁷) seja no conjunto das taxas municipais associadas ao licenciamento de loteamentos e construções — representava, em média, 43% do total de taxas cobradas.

Da amostra estudada, o concelho com mais baixo nível de cobranças arrecadou de TMI um valor igual a 0,2% do FEF, valor que representava 2% do total de taxas cobradas com o licenciamento; mas, o concelho com mais elevado nível de cobranças, arrecadou com a taxa de infraestruturas 34% do que recebeu do FEF, valor que correspondia a 88% do total de taxas tributadas.

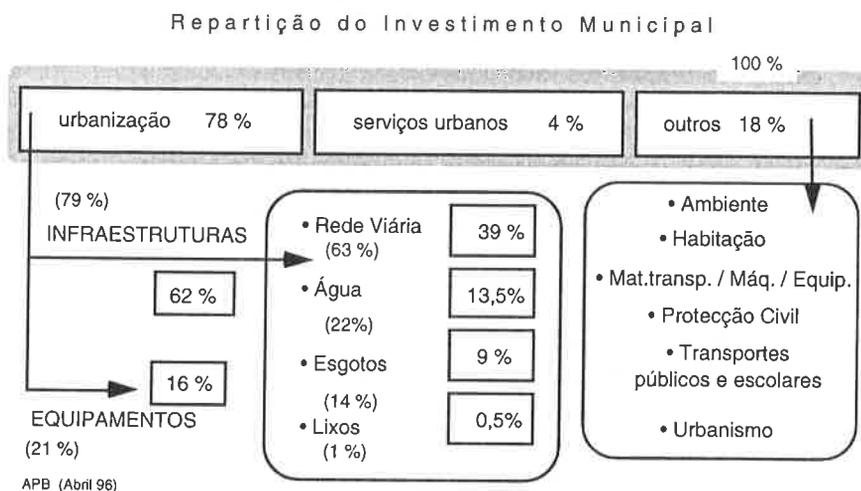
Em média, os concelhos que integram a amostra cobravam anualmente de TMI cerca de 16% do investimento em infraestruturas

7 Total, ou seja, corrente mais capital.

gerais – 0,3% no caso em que essa cobertura era menor, e 70% no caso melhor. Por outro lado, este investimento em infraestruturas gerais, que a TMI é suposta ajudar a pagar, representava em média 57% do investimento público em todos os níveis de infraestruturização – primária, secundária e geral.

O reforço da TMI como fonte própria de financiamento dos municípios, terá necessariamente de manter como base de tributação as construções (obras particulares) que só por si contribuíram para 77% dos valores de Taxa cobrados⁸. Ora, caso não se tivesse verificado a aplicação da TMI às construções, os orçamentos municipais, em média, teriam baixado 2,5% do FEF total recebido durante o período de 1990 a 93, inclusivé. No caso mais desfavorável, a Câmara em questão teria perdido um montante equivalente a 20% do valor médio de FEF recebido anualmente naquele período.

8. Avaliou-se também a repartição do investimento nos mesmos concessões e para igual período. Mais de metade do investimento municipal — 52,5% — tem vindo a ser orientado exclusivamente para a ampliação e manutenção da rede viária e abastecimento de água.



8 A sua aplicação a loteamentos é até mais discutível, uma vez que estes assumem obrigatoriamente os encargos com as infraestruturas primárias (locais). Seria preferível garantir, mais tarde, o pagamento da taxa por parte das construções a edificar nesses lotes, mesmo que isso acarrete um adiamento da receita para o município.

Assim, pode dizer-se que a contrapartida pelo pagamento da taxa de infraestruturas, por parte da nova construção, se concentra maioritariamente na disponibilização de apenas uma parte dessas infraestruturas — rede viária⁹ (incluindo as águas pluviais) e o abastecimento de água.

É ainda oportuna a reflexão sobre outros valores desta amostra de 35 concelhos da RN, designadamente pela constatação de que aos 52,5% do investimento com a rede viária e abastecimento de água, se junta apenas mais 9,5% de investimento em esgotos e lixos, o que perfaz um investimento global em infraestruturas que representa 62% do total investido por esses municípios (na média dos 4 anos estudados). Se a esta percentagem se juntar a relativa ao investimento em equipamentos (16%), teremos que o investimento em urbanização representa 78% do total. Restam depois 18% dispersos por outros investimentos — ambiente, habitação, material de transporte, maquinaria e equipamento, protecção civil, transportes públicos e urbanismo — e mais 4% investidos em serviços urbanos (limpeza, jardins, iluminação pública, etc.).

Conclui-se assim que a relação entre o pagamento da taxa municipal de infraestruturas e o serviço contra-prestado é muito ténue e demasiado sectorizado numa parte das infraestruturas da competência municipal.

9. Passada que está a polémica relativa à aplicação da TMI às construções¹⁰ (regime das obras particulares) haverá que reequacionar a sua aplicação, principalmente em face das necessidades de financiamento dos sistemas gerais de infraestruturas em que tem havido menor investimento, ou sejam, a drenagem e tratamento de esgotos e os lixos, e em relação com as áreas urbanas ou a urbanizar cobertas por programas de curto, médio ou longo prazo.

9 De notar que o investimento na rede viária também beneficia, no plano conceptual, da existência do Imposto Municipal de Veículos, sendo portanto natural que os municípios sintam especial responsabilidade nessa área (para além de se estar a passar por uma clara fase de expansão das acessibilidades rodoviárias).

10 Ver Acórdão do Tribunal Constitucional. n.º 639/95, D.R. IIª Série de 19 de Março de 1996.

Paradoxalmente, a taxa de infraestruturas é utilizada principalmente como um dos poucos instrumentos capazes de orientarem a política urbanística municipal, apesar de não existirem estudos que demonstrem a sua influência na (des)atração ou (des)localização de novos investimentos. Ora, esta política pode estar a contribuir para que a nova construção não prefira áreas urbanas centrais que em muitos casos necessitam de urgente revitalização e de novos investimentos imobiliários. Nessas áreas mais consolidadas e melhor infraestruturadas, o preço do solo atinge valores bem mais elevados, aos quais ainda acresce o encargo com a TMI. A conjugação destes dois argumentos aconselharia ao desagravamento da taxação em áreas urbanas consolidadas e cujas infraestruturas ainda não necessitam duma profunda remodelação.

Também poderá estar a acontecer que, os beneficiários do esforço mais imediato de infraestruturização pública, não sejam os contribuintes líquidos que participam nesse esforço de investimento. Ou seja, pode existir um desajustamento demasiado grande entre o pagamento da contraprestação por um serviço de infraestruturas e o quadro das prioridades de investimento que não contemplem as áreas onde se verifica a nova edificação.

IV. AS POTENCIALIDADES DA CONTRIBUIÇÃO AUTÁRQUICA COMO INSTRUMENTO FISCAL

10. Em muitos países, os impostos sobre a propriedade constituem a principal receita das autarquias locais¹¹. Para a amostra estudada, verificou-se que as receitas da Contribuição Autárquica, no período em causa, representaram 66% das receitas recebidas pelos mesmos municípios do FEF.

A utilização mais agressiva da Contribuição Autárquica como fonte de financiamento municipal, passa não só pela actualização

11 Ver Cadernos Municipais, Ano 8º, Nº 43 Ago/Out 87 — Correia, Paulo V.D.: *A fiscalidade nas estratégias fundiárias para o desenvolvimento municipal*, e outros artigos.

matricial e pela publicação do novo Código de Avaliações, mas exige também uma melhor articulação entre o conhecimento da realidade actual em termos da dotação de infraestruturas e a classificação de solo urbano e urbanizável constante dos planos municipais de ordenamento. A normalização e a classificação equitativa da base de tributação da Contribuição Autárquica, exige uma organização e logística que a generalização dos sistemas de informação geográfica começa a permitir. Com esse tipo de suporte, passa a ser possível adjectivar o cadastro matricial com a classificação do solo atribuída em plano e com as redes de infraestruturas disponíveis.

Estando a terminar a maioria dos PDM's e por essa via a definição do solo urbano para a totalidade do território concelhio, é ocasião de equacionar a introdução de medidas supletivas de fiscalidade, designadamente a de penalização do solo expectante. Deste ponto de vista estrito, considera-se solo expectante todo aquele que, cumulativamente:

- se encontra integrado em área urbana definida em plano de ordenamento municipal;
- dispõe de todas as infraestruturas tradicionais (as de competência municipal, incluindo recolha de lixos), ou seja, solo que integra área infraestruturada;
- não se encontra edificado, ou dispõe de construções abandonadas ou em ruínas, e quando estas não têm uma utilização económica relevante.

Uma das possibilidades existentes para aumentar o peso fiscal sobre o solo expectante, caso se conclua que tais medidas poderão influenciar a sua mais rápida afectação à construção, consiste em penalizá-lo em sede de Contribuição Autárquica, por aplicação de uma taxa mais elevada do que a relativa a prédios urbanos.

A aplicação dum novo escalão a essas situações, não deverá ficar dependente da capacidade construtiva definida em Plano (que será muito variável de caso para caso), mas sim do nível de infraestrutu-

ras e serviços urbanos já existentes, ou seja, do investimento público que o proprietário desperdiça, ao impedir a sua edificação na expectativa de obter maior valorização.

Por outro lado, esta lógica permite ainda que as receitas da Contribuição Autárquica aumentem à medida que se alarga territorialmente o esforço público de infraestruturação, o que poderá compensar políticas de desagravamento da TMI em áreas urbanas consolidadas a revitalizar e onde já existam todas as infraestruturas públicas.

V. CONCLUSÕES

11. Não parece fácil (ou mesmo eficaz) definir e aplicar métodos equitativos nos PDM's, devendo ser privilegiada antes a via fiscal, que deverá evoluir segundo critérios nacionais (e eventualmente regionais).

Já no que se refere a operações urbanísticas enquadradas pela figura de Unidades de Execução de iniciativa pública, dum conjunto de proprietários ou de promotores especializados, deverão ser encontrados critérios adequados de perequação, e estes, deverão influenciar uma correcta delimitação dessas Unidades (por parte dos municípios), em favor da concretização dos espaços públicos previstos nos PDM's – espaços para equipamentos, áreas verdes, reservas, etc...

12. A taxa pela realização de infraestruturas urbanísticas, constitui uma importante fonte de financiamento municipal que não deve ser desvalorizada, e os critérios para a sua aplicação deverão ser associados principalmente aos programas municipais de infraestruturação dos espaços urbanos ou a urbanizar.

Dito de outra forma, a TMI não deverá ser encarada como O Instrumento de política de solos, mas apenas como uma fonte de financiamento das infraestruturas públicas, paga por quem as sobrecarrega, principalmente em ocupação de zonas de expansão urbana.

Por outro lado, esta taxa baseia-se em conceitos que não podem ser confundidos com os níveis ou tipos de consumo (tráfego gerado, água consumida, esgoto ou lixo produzido ...), na medida em que se aplicam uma vez na vida dos empreendimentos, e não respeitam às políticas de tarifação dos utentes (ou do consumo), em face dos custos marginais das infraestruturas¹² (encargos previsionais de exploração e administração mais reintegração dos equipamentos).

13. Finalmente, com a conclusão da maioria significativa dos PDM's, será oportuno promover a introdução de mecanismos fiscais que venham a contrariar a retenção de solo urbano¹³ dotado da globalidade das infraestruturas de competência municipal.

Assim, haveria que aprofundar a conjugação da aplicação da TMI com a criação dum novo escalão da Contribuição Autárquica aplicável a solo urbano expectante, obtendo-se a seguinte conjugação de penalizações e incentivos (ver quadro):

- a. Aumentar a carga fiscal sobre solo livre e infraestruturado e, paralelamente, diminuir os valores a cobrar pela taxa de infraestruturas em áreas urbanas carentes de revitalização. A conjugação destas duas medidas constitui uma forma de incentivar as intervenções privadas sobre terrenos ainda livres do tecido urbano consolidado e em perda;
- b. Manter a pressão sobre o solo expectante nas áreas recentemente dotadas de todas as infraestruturas e aplicação de taxas de infraestruturas mais elevadas, uma vez que estas zonas serão, em princípio, as de maior procura e, precisamente, as que acabaram de beneficiar do investimento público;
- c. Aumentar significativamente o nível de cobranças da taxa de infraestruturas nas áreas abrangidas pelos programas de expansão dos sistemas gerais e secundários de infraestruturas, compen-

12 Ver Artigo 12º da Lei das Finanças Locais.

13 Retenção que, em princípio, será tanto maior quanto mais restritiva tiver sido a delimitação das áreas urbanizáveis no PDM.

sando-se a espera por essa dotação, com a não aplicação do escalão especial da CA.

Nestes dois últimos casos, deveria conseguir-se um regime muito especial de incentivos para as operações de loteamento (isenção de taxas), na medida em que lotear constitui uma forma de atrair investimento privado à construção das infraestruturas primárias (a taxa de infraestruturas ficaria restrita às construções).

- d. Nas áreas para onde não existe programação de infraestruturização a curto ou médio prazo, a carga fiscal deverá ser praticamente inexistente no que respeita à taxa de infraestruturas, não havendo também lugar à aplicação do escalão especial da CA.

Para estas áreas poderia admitir-se a extensão da proibição de lotear, em prática nas áreas não urbanas, enquanto não existirem programas e prazos para a execução das infraestruturas. A construção isolada ficaria condicionada à adopção de mecanismos próprios para a resolução do saneamento básico.

POLÍTICA DE SOLOS E INFRAESTRUTURAÇÃO DAS ÁREAS URBANAS

Como promover o crescimento para dentro com infraestruturas programadas

Tipos de Áreas ou Zonas Urbanas	Nível de Cobrança da:		Mecanismos legais a aprofundar
	CA (Contribuição Autárquica) – <u>Escalão especial sobre o solo expectante</u>	TMI (Taxa Municipal de Infraestruturas)	
I. CENTRAIS consolidadas, dotadas de infraestruturas e a revitalizar em termos urbanísticos	<i>Muito Alta</i>	<i>Muito BAIXA</i>	• <i>Programas específicos para revitalização de centros urbanos</i>
II. DE EXPANSÃO recente das redes de infraestruturas	<i>Alta</i>	<i>Muito Alta</i>	• <i>Quadro de Incentivos às Operações de Loteamento</i>
III. COM PROGRAMAS de infraestruturização	<i>não aplicável</i>	<i>Alta</i>	• <i>Quadro de Incentivos às Operações de Loteamento</i>
IV. SEM PROGRAMAS de infraestruturização a médio prazo	<i>não aplicável</i>	<i>Muito BAIXA</i>	• <i>Proibição de Lotear até à existência de programas de infraestruturização</i>

EXECUÇÃO E GESTÃO DOS PDM's

Rui Biltes

Consultor Privado

O tema que é debatido neste painel, para mim e com os vícios de formação e prática profissional de que sou portador, é-me especialmente sensível, dado que, não sendo nem urbanista nem jurista, me interessam mais as questões da gestão municipal num sentido estratégico.

É que, numa óptica de avaliação de execução de qualquer instrumento, presume-se que em primeiro lugar existam objectivos, em segundo que haja uma noção do seu grau de concretização, mesmo que indicativa e qualitativa, isto já para não reclamar a comum análise de desvios quantificados.

Ora, se os PMOT's, na formulação do Decreto-Lei nº 69/90, no artº 5º, titulado "Princípios e Objectivos Gerais", integrando, assim, os de maior amplitude municipal, os PDM, se definem, além da articulação com planos, programas e projectos de âmbito municipal e supra municipal, como objectivos: o apoio a uma política de desenvolvimento económico e social, a adequação perante as carências de uma política de habitação, a compatibilização de políticas sectoriais, o fornecimento de indicadores para outros níveis de planeamento e o enquadramento à elaboração dos planos de

actividade, visam-se outros conteúdos, que não apenas meras disposições sobre o uso e ocupação de solos.

Isto implica que o PDM tivesse um desenvolvimento compatível com o futuro enquadramento de outros níveis de planeamento e planos de actividades, ou seja, uma formulação geral de objectivos e estratégia.

Deveriam enquadrar, assim, estes Planos, um vastíssimo conjunto de objectivos, visando a prossecução do interesse público, e na escala em que se inserem, o interesse próprio das populações do respectivo Município.

Abrangendo todo o território municipal, o PDM, como o instrumento de grau mais abrangente de Planeamento Municipal e como elemento de enquadramento da elaboração de planos de actividades do Município, não poderia deixar de abarcar as competências específicas do Município em termos de investimento, tal como é disposto no Decreto-Lei nº 77/84, nem as suas atribuições consubstanciadas no Decreto-Lei nº 100/84, na formulação das suas principais opções, para cada Município e por cada Município.

Essas atribuições, prosseguidas por direito próprio e não por delegação do Estado, em função do princípio da autonomia da administração local e da descentralização administrativa, consagradas constitucionalmente, abrangem um sentido genérico, que tem amplas repercussões não só no âmbito do ordenamento do território, mas, fundamentalmente, nas políticas materiais e imateriais que visam satisfazer interesses colectivos, ou seja, desde as carências à sua satisfação, ao desenvolvimento de oportunidades para os representados e para a área territorial que está, em parte substancial, sobre a sua jurisdição.

O planeamento municipal, vistos os termos muito latos do Decreto-Lei nº 100/84, totalmente contrário ao antigo sistema do código administrativo, no qual eram especificadas as únicas atribuições que estavam cometidas aos Municípios, e dado tratar-se de um instrumento de planeamento municipal, cuja competência para elaboração é da própria Câmara Municipal, deveria contemplar uma série de prioridades, de acções, de iniciativas, que integrassem quer uma política de ordenamento do território quer uma política de desenvolvimento de forma integrada e articulada.

Sendo impossível definir todas as atribuições municipais, o que seria contraditório com a liberdade de actuação, inerente ao sistema, sendo impossível prever todos os meios orçamentais que estariam disponíveis, o que também seria contraditório, com o disposto na Carta Europeia sobre Autonomia Local e na Lei das Finanças Locais, além de se ferir os princípios orçamentais de independência orçamental e não consignação de receitas, dispostas no Decreto-Lei n° 341/83, poder-se-ia justificar o carácter facultativo da execução financeira, mas não a formulação das estratégias e as avaliações de custos, ao que, diga-se, a contabilidade orçamental não ajuda muito.

No entanto, o legislador optou, no art° 9°, na definição do conteúdo do Plano, por uma hipótese minimalista, ou seja, a proposta de uma estrutura espacial para o território do Município, a classificação dos solos e os índices urbanísticos, tendo, no entanto, em conta tudo o que são os objectivos racionais de desenvolvimento, e que na vastidão de atribuições do Decreto-Lei n° 100/84, deveriam ser prioridades para cada uma das Autarquias e, portanto, especificamente identificadas.

Realçam-se, assim, no art° 9°, claramente as áreas do ordenamento do território, secundarizando a parte que diz respeito aos objectivos, e que constavam como essenciais no âmbito do art° 5°, como vimos, o que deu azo às mais diversas formulações de Planos, como afirmou o Prof. Manuel Fernandes de Sá.

Dessa contradição ressalta naturalmente uma consequência que é também dar carácter facultativo à elaboração do programa de execução das acções.

Dir-se-ia, pois, que a preocupação é não tanto a de não interferir na esfera de atribuições e competências dos Municípios, mas a pura e simples in-consequência técnica ao secundarizar o relatório que menciona as principais medidas, indicações e disposições adoptadas para o PDM, ou seja, um programa de desenvolvimento para o concelho (mesmo sendo sujeito à aprovação do Executivo, da Assembleia Municipal e ao inquérito público, o que implica a participação das populações).

Assim, o relatório referido no art° 11° não é, pois, um programa de execução, nem sequer um plano de intenções, mas sim e tão só uma exposição de

motivos, uma avaliação de tendências e de necessidades, que poderão algum dia, ou não, ser enquadrados em Plano de Actividades da Autarquia, e cuja avaliação em termos de execução será sempre afastada da implementação do próprio PDM.

Daí concluir que é difícil avaliar o grau de execução do PDM, além dos estritos parâmetros urbanísticos.

No entanto, as contradições referidas não param a esse nível, é que na celebração de contratos-programa, ou nas candidaturas ao programas operacionais, não se exige que as iniciativas constem dos PDM's, onde estariam devidamente justificadas, mas que os projectos se insiram em áreas abrangidas por PDM's plenamente eficazes, avaliando-se, assim, o formalismo e não o conteúdo.

De potenciais factores de racionalização do desenvolvimento e da utilização do espaço físico, da preservação e da potenciação de recursos endógenos, da ultrapassagem dos estrangulamentos e da aceleração das dinâmicas de crescimento, os PDM's desta última geração tornaram-se, apenas, instrumentos de ordenamento de território, com carácter de regulamento administrativo.

Daí que a avaliação da sua execução será, portanto, sempre e apenas legal, no sentido do direito administrativo, ou seja, da conformidade e da legalidade dos actos praticados pelas autoridades e pelos particulares, e nunca no sentido de se avaliarem políticas municipais, incorporadas noutros instrumentos de gestão, Orçamentos e Planos de Actividades, candidaturas a programas operacionais, contratos-programas ou outro qualquer tipo de deliberação municipal e a sua articulação com as dinâmicas territoriais e sociais.

Donde ser tecnicamente impossível, repito, avaliar a execução dos PDM's, senão através dos relatórios da IGAT (Inspeção Geral da Administração do Território) e da, muito genérica, adequação das medidas do mandato em relação a um relatório, que é apenas uma peça complementar, além, como é óbvio, da avaliação das tendências da procura em relação às áreas de expansão e de colmatação em relação às áreas já construídas, além da preservação das áreas de reserva (RAN e REN).

Esta contradição só poderia ser resolvida com contributos de conceituados urbanistas, mas as pistas e sucessos do Planeamento Estratégico demonstram, como é óbvio, que o Planeamento Municipal não se esgota no ordenamento do território.

Ao obrigar a repensar as áreas urbanas num sentido por um lado mais abrangente, no seu contexto regional, por outro mais estrito, ao identificar acções concretas, que poderão beneficiar de financiamento para a sua execução, os Planos Estratégicos introduziram à escala de cidade outras problemáticas que são essenciais à compreensão das dinâmicas territoriais.

E o facto de não se terem verificado quaisquer críticas por parte dos órgãos representativos dos Municípios, quanto à metodologia, parece demonstrar que esta prática não fere os princípios da autonomia e de descentralização, favorece, outro sim, os princípios de subsidiariedade, constantes do Tratado da União, e da Parceria, constante da reestruturação dos Fundos Estruturais.

A desilusão das populações quanto ao conjunto de perspectivas e expectativas, anunciadas em apresentação pública de muitos PDM's é a face visível que o Plano Director, passa muito ao lado da concretização de infraestruturas, da construção de equipamentos, das perspectivas de desenvolvimento de actividades económicas, da fixação da população.

Por outro lado, a apropriação colectiva de mais valias originadas no processo, modifica-se de município para município, quer pela diversidade de tabelas de taxas e licenças, quer pelas diferentes dinâmicas da actividade do sector privado, o que envolve geração de receitas muito diferenciadas, como demonstrou o Eng^o António Babo.

É que, mesmo a esse nível, às Autarquias tem escapado, ou têm sido retirados meios financeiros capazes de viabilizar intervenções territoriais previstas nos próprios PDM's, daí decorrendo a sua incapacidade, de promoverem novas receitas para investimento em infraestruturas.

Os PDM's do Decreto-Lei n^o 69/90 foram mecanismos de pressão para as Autarquias, resta saber quais os resultados em função dessa pressão, e dos seus conteúdos, ou seja, avaliar a sua execução física e material, obviamente o que é impossível, ou que pelo menos eu sou incapaz de fazer, não sendo nem urbanista nem jurista.

**OS PDM
- "PLANOS-CHARNEIRA" NO
SISTEMA DE PLANEAMENTO**



OS PDMs -"PLANOS-CHARNEIRA" NO SISTEMA DE PLANEAMENTO

Nuno Portas

Arquitecto

Faculdade de Arquitectura da
Universidade do Porto

1. O meu balanço dos PDM's não trará muitas novidades em relação ao que já foi dito aqui e, pela minha parte, ao que ficou escrito em 2 artigos de revistas sobre este tema (Arquitectos e Sociedade & Território).

Ora, no programa para este painel, a reflexão que nos é pedida não visa a globalidade desse balanço mas sim o saber para o que podem servir-nos os "PDM's que temos" – e gostaria de recordar que metê-los todos no mesmo saco como produtos inúteis ou perversos não só seria injusto mas também porque seria perigoso não os aproveitar, pondo-os à prova, desatar a fazer revisões aos primeiros sintomas de dificuldade em utilizá-los (como aliás sempre aconteceu na história dos planos, mesmo dos considerados bons ...).

Proponho-me, por isso, tomar os PDM's que temos, filhos do Decreto-Lei nº 69/90, e sem prejuízo de alterações que tenham que sofrer, encontrar um sistema de planeamento mais adaptável às situações tão diferentes dos nossos municípios que evite, com vantagem, a deriva que está no horizonte e que resultaria de:

- revisões dos PDM em catadupa (curar a ferida com o pelo do mesmo cão?) com o risco de repetir os mesmos vícios ou deficiências gastando inutilmente dinheiro e tempo;
- fuga para a frente, mergulhando na "cascata dos planos" – de zoom em zoom, igualmente cara, morosa e não menos conflituosa, se se mantiverem semelhantes incertezas quanto aos cadastros, aos regimes do financiamento das infra-estruturas, à ausência de sistemas de perequação ou até ao simples reparcelamento – para não falar nas incertezas do próprio mercado imobiliário.

2. Lembro o que foi aqui dito sobre as diferenças entre o antes e o depois de 90 e o diagnóstico, em que houve muita coincidência, sobre a experiência da segunda geração dos PDM's ditos "apressados": de facto, em muitos casos só foi apressada a sua conclusão para efeitos de ratificação porque boa parte deles andavam há anos em fogo lento ou, oficiosamente, à experiência. Entretanto dois instrumentos atípicos ficaram fora desse processo centrado na conclusão dos Planos Directores condenados a não ser mais do que reguladores genéricos dos usos do solo: de um lado, a explicitação da estratégia (que não é para o PDM mas para o desenvolvimento concelhio, note-se) e do outro, os programas de actuação (que também não se reduzem à "execução" do PDM) mas sem viabilizar as prioridades urbanísticas do Município em função dos recursos de que dispõe ou que pode ir buscar.

Ora, não vejo hoje razão para integrar no PDM esses dois instrumentos, a estratégia e os programas de actuação, quando podem ser autónomos. Mais: esses instrumentos – mais ou menos formalizados conforme a dimensão dos mesmos e a consciência dos executivos e dos técnicos de que dispõem – também poderão servir, um a montante outro a jusante, para verificar o que está certo e o que precisa mesmo de ser mudado nos PDM's – quer nas redes estruturantes, quer nos zonamentos, quer, sobretudo, nos regulamentos. E quando necessário, proponham-se essas alterações pontuais ou, nos casos mais graves, encete-se uma revisão, se não houver outra solução. Mas não antes. (Entretanto, espero que haja nova legislação sobre o sistema de

planeamento, incluindo os regimes do solo e as formas de actuação – o que pode alterar os objectivos e regras das actuais figuras de plano.

O que estou a apontar não tem nada de muito novo: alguns Municípios fizeram anteceder o seu PDM 69/90 de documentos ou planos de estratégia concelhia integrando facetas materiais e "imateriais". Uns aprovaram-nos em Assembleia Municipal, outros fizeram estratégias intermunicipais inovadoras (no Ave por ex.) e lançaram logo projectos coerentes para as redes, o solo industrial, etc.. Outros ainda – e foram uma dezenas – produziram "estratégias de cidade" e "gabinetes de cidade" para se poderem candidatar ao PROSIURB e outros programas semelhantes – o que significa que, talvez sem darem por isso, se estão já a preparar para a nova forma de financiamento municipal por projectos (com QCA ou não) e que já aprenderam não a adivinhar o seu futuro mas simplesmente a procurar reduzir a incerteza, a sonhar de acordo com os recursos, a procurar parceiros – começando pelos públicos para chegar à contratualização de participações de instituições ou agentes privados ... E os "programas" de actuação – ou os projectos urbanos como agora se diz – são imprescindíveis para dar segurança a essa nova etapa.

Enquadrados pela "estratégia" e desdobrados em "programas" de actuação, os PDM's, com mais ou menos alterações, podem ser reutilizados. com menos efeitos perversos, se e quando esses planos e projectos a jusante aconselharem a revisão.

3. E aqui entra a mudança de atitude em relação à iniciativa urbanizadora e à gestão da edificação. Também não estou a inventar nada: já aqui foi falado que o nosso handicap continua a ser o atraso da infra-estrutura e do espaço público em relação à ocupação do solo, urbano ou urbanizável, central ou periférico. Vários programas comunitários ou nacionais dão preferência a esta componente que sabemos que também estimula o investimento privado, como se tem evidenciado em numerosos exemplos nas nossas cidades.

Se assim é, o instrumento de planeamento mais operacional para suportar a intervenção municipal e ditar regras mais objectivas e

realistas para as intenções particulares de construção pode ser o Plano de Urbanização (PU). Não é o PDM da última geração, em geral vago e impreciso quanto ao espaço público, nem os ilusórios PP's que muitas câmaras, com alguma ingenuidade, elaboraram ou estão a encomendar, porque só raramente correspondem a unidades de gestão bem definidas que garantam o que o PP não assegura: as cedências dos espaços públicos e a perequação dos aproveitamentos particulares.

A estes PU's e tanto mais quanto maior for a sua extensão, pode e deve-se aplicar o conceito de "regulamentação variável e progressiva" que tenho recomendado para os próprios PDM's, isto é, incluir em certas áreas um verdadeiro anteprojecto do espaço público enquanto noutras, em que não se vê razões para essa prioridade, como acontece com a maior parte do solo urbanizável, não regular mais do que os critérios a seguir quando se manifestem interessados, ou seja, várias "escalas" ou "focos" no mesmo Plano, em vez de coleccionar planos, que para serem úteis precisam sempre de outro – é que provavelmente entrarão em conflito com os anteriores se os seus autores não forem os mesmos.

Lembro uma expressão já velha do urbanista J. Barnett quando recomendava que o importante era saber dar forma à cidade sem ter que lhe desenhar *a priori* os edifícios. Aos PU's deve aplicar-se a regra de ouro dos planos: a de que devem definir apenas o necessário e o suficiente e dar espaço para a manifestação dos actores que virão, quando vierem. Podem regular mais a edificação numa área histórica onde tal responda ao consenso mas não o devem fazer por não existir igual convicção nas áreas de reconversão ou extensão, em solo urbanizável, se se não conhece nem o *quem*, nem o *quando* nem o *para quem*. Aproveite-se a falta de regulamentação dos PU's para ensaiar a adaptação deste instrumento à realidade, quer na inovação regulamentar quer no desenho. Em minha opinião o actual PP é um produto que sobra e deverá mesmo desaparecer num novo ordenamento do sistema dos planos. Lembro a propósito que na maioria dos países europeus há um instrumento de política de ordenamento e outro de regulação de usos e edificabilidades.

4. Neste novo esquema, sem grandes traumatismos, quando muito, os PDM's serão documentos mais orientadores do que vinculantes, reservando para a gestão ao lote, ao quarteirão ou ao vazio urbano, os Planos de Urbanização com dimensões variáveis (gerais ou parciais de acordo com as necessidades) e de regulação variável de acordo com os objectivos concretos de cada zona, mas sempre com consequências fundiárias precisas. Assim, PDM e PU não se pisam uns aos outros porque não são da mesma natureza.

Finalmente, os actuais Planos de Pormenor que designaria de "projectos de urbanização", de reparcelamento ou loteamento ou ainda de projectos-urbanos, constituiriam outra família de instrumentos que não há que confundir com a dos planos: estas figuras só devem aparecer quando estão reunidas as condições mínimas de operacionalidade: posse ou gestão comum do terreno, disponibilidade para execução das infra-estruturas, acordos para a repartição dos benefícios – e tanto podem ser de iniciativa pública, como privada ou mista. E, pela sua natureza, já estão mais na família dos projectos operacionais do que na dos planos ...

Além disso, este urbanismo operacional é cada vez mais importante numa época em que não só não há um paradigma dominante sobre as formas de urbanização e a cidade alargada é, irreversivelmente, um mosaico de diferenças, na qual o Estado deixou de ter o monopólio da urbanização e se concentra na atracção de factores de desenvolvimento e na captação de oportunidades para a qual a contratualização toma o lugar da expropriação e infra-estruturação públicas.

5. É claro que as figuras de plano não chegam: é essencial que a Assembleia e o Governo definam algumas coisas que parecem simples – como o instituto do reparcelamento ou o regime geral das contribuições obrigatórias para as obras de infra-estrutura e espaço público, além doutros mecanismos que talvez não sejam tão fáceis de pôr em prática quanto parecem – como são os regimes de urbanização por associação mais ou menos forçosa, as sociedades mistas de urbanização ou por contrato de concessão (designadamente para

unidades operativas ou áreas prioritárias) ou ainda a harmonização do sistema das taxas ou contrapartidas com o sistema fiscal autárquico e, *last but not the least*, a revisão de alguns critérios reconhecidamente injustos do código de expropriações.

Este caderno reivindicativo, só em parte contemplado no projecto de Lei de Bases do verão passado, é importante para melhorar a eficiência e a justiça do que se tem chamado de execução ou implementação dos PDM's (ou melhor, do sistema de planeamento) e é imprescindível para reconfigurar tecnicamente as características dos vários tipos de planos ou instrumentos de planeamento.

Com estes apoios jurídico-financeiros, uns de aplicação mais universal e outros mais ajustados a certos tipos de municípios, os nossos planos tornar-se-ão menos traumáticos, o mercado poderá funcionar melhor e as obrigações sociais de numerosos municípios a braços com áreas centrais envelhecidas; periferias injustas e à beira da ruptura; urbanização dispersa em excesso; pequenas ou médias cidades da interioridade sem capacidade para atrair actividades; etc... poderão encontrar melhor qualidade de resposta.

Caso contrário, nem os PER nem o PROSIURB ou o próximo PERIURB, terão as taxas de execução esperadas. É que já não há muito tempo e os terrenos e finanças municipais não dão para chegar a todas as frentes.

Em resumo: pensemos mais nos programas operacionais do que nos planos regularizadores.

**PDM PARA QUÊ?
QUE LUGAR NO SISTEMA
DE PLANEAMENTO? (*)**

Manuel da Costa Lobo

Urbanista
Instituto Superior Técnico

I. SIGNIFICADO

O PDM só tem significado no contexto de um sistema e processo de planeamento municipal. Este é indispensável para a dignificação do Homem em sociedade, o que significa e pressupõe:

1. A consciência dos valores ecológicos, culturais e de todas as dimensões humanas, desde os seus aspectos racionalistas até aos afectivos, das questões de subsistência/sobrevivência até à transdisciplinaridade e espiritualidade. A consciência, enfim, dos respectivos problemas ligados a tais valores.
2. A capacidade de procurar/encontrar soluções, com criatividade, com respeito pelas identidades culturais, sempre com base numa alta qualificação profissional.
3. A participação, numa solidariedade activa, visando a promoção do Homem pela via do associativismo.

(*) Eu não queria que fosse apenas uma morfina para esconder a catástrofe das desqualificações, das disfuncionalidades e dos oportunismos.

4. O acompanhamento do processo, garantindo operacionalidade, agilidade, tomada de opções assumidas com responsabilidade.

II. LEGITIMAÇÃO

O PDM será o regulamento administrativo, de tipo leve, quanto possível aberto, do quadro de referência, eventualmente supletivo, aditado com orientações e, quando possível, produtos laterais, por ele suscitados ou estimulados. Mas o planeamento municipal não se esgota no PDM nem dispensa sobreposições espaciais de estudos e de acções (espaços de costura). A sua legitimação implica garantir:

1. A coexistência com planos e intervenções sub municipais, intermunicipais e supramunicipais, a desenvolver naturalmente e simultaneamente tendo em vista a economia de recursos e as economias de escala, jogando com os estudos regionais e o que deveriam ser as directivas regionais de ordenamento do território (então DROT e não PROT ...).
2. Um sistema eficaz de gestão, operacional e onde a palavra de ordem seja, como princípio, o não ao não, em resposta às iniciativas submetidas aos serviços de urbanismo e de ordenamento do território.
3. Um acompanhamento de monitorização permanente.
4. Um gabinete permanente de estudo, investigação e procura de criação de alternativas para o médio, longo e muito longo prazo.
5. Mobilização adequada de meios para a gestão urbanística, nomeadamente reservas de terreno e crédito financeiro.
6. Estratégia útil e justa (qualidade moral do processo e sua eficácia).
7. Participação clara, nomeadamente quando visem alterações de soluções anteriormente acordadas (rigor de actuação e procura de consensos).
8. Avaliação de alternativas por métodos de multicritério e multiobjectivo.

9. Planeamento leal e libertador, onde se defenda o máximo de espaço de liberdade para todos e nunca só para alguns, em oposição a um conceito centralista de planificação determinística.
10. Instrumentos e acções complementares, como:
 - a. Mobilização de meios, recursos;
 - b. Divulgação de opções e acções;
 - c. Programação anual e interanual de construção de infra-estruturas e outras intervenções;
 - d. Reserva operacional de terrenos;
 - e. Planeamento de escalas e focagens múltiplas;
 - f. Planeamento de horizontes múltiplos;
 - g. Regulamentos sectoriais municipais;
 - h. Adopção de acções em contexto sistémico.

III. PROCESSO

Tudo isto significa recusar o "arranca e pára", de forma a que o planeamento seja, de facto, um processo progressivo de responsabilização e de compromissos.

A simplicidade deve ser procurada, mas não confundida com simplismo, que esse pode ser uma armadilha.

Não pode é assumir-se a responsabilidade de gestão do território colectivo, municipal, sem condições correspondentes ao modelo de gestão adoptado. Há que fazer apelo a uma administração responsável, capaz de explicitar a sua estratégia de acção. O "plano-judo", em que uma administração com pouca força é capaz de jogar com a força dos outros, pode ser uma via.

IV. SOLIDARIEDADE INSTITUCIONAL

Em qualquer caso, a alegada maturidade dos municípios não pode justificar a falta de solidariedade interinstitucional, atitude supletiva das

regiões em relação aos municípios, da administração central em relação às regiões. Mesmo que, nalguns casos, se assuma o modelo paternalístico.

Será que não se sabe distinguir entre um acto ditado pela procura de eficácia e de solidariedade visando o desenvolvimento das comunidades e a simples usurpação de poderes e competências ? Se, por exemplo, uma instituição se revele incompetente para certo tipo de actividade, o seu desempenho por outra instituição não pode classificar se de "roubo» de competências ... já que elas não existiam, de facto, na outra instituição.

Quantas vezes uma administração central não abandona outra instituição, por exemplo um município, alegando hipocritamente que não quer interferir nos seus poderes ... simplesmente porque o problema é incómodo? Iguamente a não interferência na situação de populações marginalizadas porque se pretende, de novo hipocritamente, respeitar a sua liberdade ...

Liberdade de quê?

Que não se use, também, a expressão "é muito difícil" quando se tem vergonha de dizer "não tenciono mexer uma palha, não me quero maçar com isso, que não me ía dar dividendos, ou não tenho competência e preparação adequadas ...» Se é difícil não significa que não seja possível, desde que encarado com coragem e empenhamento. Não ao "baixar os braços", não ao "passar a bola ao outro", nomeadamente quando a posição dele é ainda muito mais desfavorável para conseguir atingir os objectivos. Não ao "branqueamento» dos pecados da administração pública por acções erradas ou omissões, procurando esconder ou minimizar tais anomalias por branqueamentos designados sibilinamente por "legalizações» ou "aprovações tácitas», que são medidas que nos enchem de vergonha. Há alternativas, mesmo quando se tenham cometido erros. Há que os assumir e encontrar remédios e caminhos alternativos mas com dignidade, com responsabilidade.

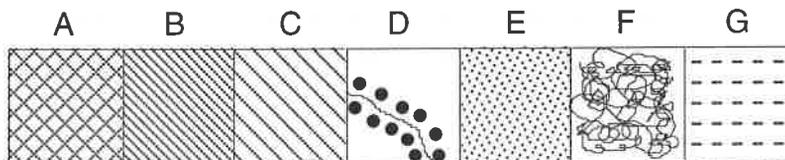
V. PERÍMETROS URBANOS

A questão do conceito dos perímetros urbanos continua muito confusa, sendo frequentes os equívocos.

Pode tratar-se de uma referência:

1. As manchas de território já construídas, fixada uma bitola de proximidade e um número mínimo de construções.
2. Idem, mas, além disso, dispondo das principais infra-estruturas.
3. Idem, mas só quando disponham de todas as consideradas infra-estruturas urbanas.
4. Aos espaços não só já construídos mas também os que se espera, deseja ou permite que venham a ser ocupados com manchas urbanas no horizonte próximo (ou mesmo no imediato, nos termos dos planos anuais ou interanuais dos municípios).
5. Idem, mas, além disso, que constem de plano municipal do desenvolvimento do território (PMDT, melhor que PMOT ...) já apresentado ou mesmo já aprovado.
6. A espaços ditos urbanizáveis, para consideração a longo prazo, marcados como tal apenas como reservas potenciais, de onde, de forma progressiva, se deverão ir demarcando os perímetros operacionais para o curto ou médio prazo necessários à expansão urbana.
7. A áreas urbanizadas (loteadas e com infra-estruturas), ainda que sem construções.

Classificação de perímetros



8. Às manchas do território com algumas construções, mas onde, de momento, se não permite construir mais (manchas urbanas congeladas).
9. As estradas transformadas em ruas, ou ruas em estradas, por um crescimento permissivo, patológico, sem desenho ad hoc apropriado,

resultando um tecido para-urbano desqualificado, à espera de uma completagem ou de uma acção de reconversão programada.

10. A espaços urbanos e para-urbanos sem um claro assumir das consequências (impactos, efeitos laterais) e das responsabilidades respectivas (problemas de segurança, de segregação social, de disfuncionalidade, etc.).

Por tudo isto defendemos que se dialogue com rigor, sem precipitação e se proceda sempre à avaliação de conjuntos de opções, necessariamente sistémicas, e nunca de opções isoladas, fora do seu contexto. Assim, a opção A pode ser

certa, se for parte do conjunto de opções A + B + C
errada, se for parte do conjunto de opções A + D + C

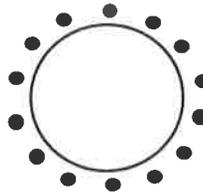
A falta de atenção a estes aspectos pode constituir uma "armadilha" no processo de decisão.

VI. MESA REDONDA

Por tudo isto não temos dúvida de defender o método dos planos múltiplos em permanente estudo e verificação (confrontado com as retroacções), de modo a conseguir os melhores resultados com os menores preços (economias de escala, articulação, rentabilização de meios e de saberes).

Numa sociedade civilizada, o planeamento tem que ser sempre a mesa redonda do diálogo e da concertação, com partilha de meios e com respostas em tempo real sem prejuízo das normas.

(normas flexibilizadas com normas de flexibilidade ...)

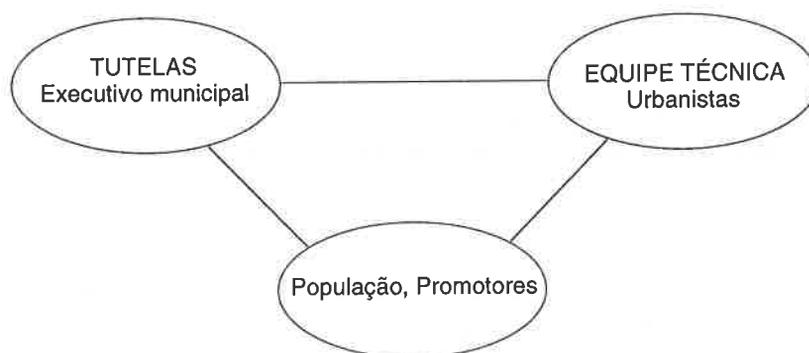


Para evitar perdas de rigor, credibilidade e operacionalidade, os ajustamentos dos planos que venham a ser convenientes deverão corresponder a parâmetros de compensação muito exigentes e a justificações muito claras com as necessárias mitigações de impactos ou efeitos laterais a prever e divulgar antes da tomada de decisão. A simplificação do processo visando a sua agilização deverá ser sempre q.p. ou seja, "quanto possível", e não q.b.....

Um tipo de alteração a considerar com mais frequência será o das alternativas melhores, encontradas só depois de adoptar uma solução, desde que aceite consensualmente, com ou sem compensações.

Cabe à administração pública alertar a população para a dose de TELDEP (Dependência Tecnológica) inerente a cada solução, dado o risco que essa dependência acarreta para as populações.

A chave do grande sucesso passa sempre, a meu ver, por uma boa simbiose tripla



Talvez por este carácter tripartido seja aconselhável treinar a atitude do jogador de voltarete, para bem orientar o processo de gestão urbanística.

VII. SISTEMA DE ACÇÕES E OPÇÕES

Por último, seja-me permitido apresentar os meus mais vivos receios quando, depois de se sublinhar a interactividade do processo e a sua complexidade, se chega ao fim das discussões e se procura concluir

simplesmente com dois ou três pontos-força (revisão dos PDM só ao fim de 5 anos, permissão da construção dispersa pouca densa fora dos perímetros urbanos, não aos planos de pormenor desligados de um projecto de execução subsequente) sem explicitar o seu contexto e o sistema de opções e acções que lhe é inerente. Sem ele, as opções de base não ficam legitimadas ... Afinal continuaremos assim? É a procura da catástrofe...

VIII. PRÓXIMO ENCONTRO

Face a todas estas reflexões e preocupações sugiro que, num próximo encontro, se destaquem quatro temas:

1. A legitimação das opções e orientações face ao contexto geral e ao seu conjunto sistémico.
2. Características que estão a ser adoptadas no PDM quanto aos índices de utilização do terreno nos vários tipos de espaços urbanos consolidados ou a consolidar (ou seu valor comum, generalizado), nas diferentes áreas para-urbanas da "cabeleira" dos centros urbanos e nos diferentes tipos de espaços rurais, com análise das situações diferenciadas e ponderação dos seus impactos visando a avaliação e escolha de estratégias alternativas. Clarificar o conceito dos perímetros urbanos.
3. Como proceder a ajustamentos e discussão participada dos PDM sem perda do seu rigor e da sua desejável continuidade? Que flexibilidade e que pormenor? São estas respostas com suas alternativas e sua avaliação que se espera alcançar a partir de um próximo confronto
4. A precisão dos contornos dos Planos de Pormenor de forma a que surjam elaborados no momento justo, para o espaço adequado e com a correcta profundidade de estudo, não caindo na demagogia do negar a utilidade dessa escala dos planos, antes integrando-se, naturalmente esses estudos em todo o processo de planeamento.

IX. CHARNEIRA

Ao aceitar muitas escalas de planos e a cobertura do território assim como o estudo permanente e monitorizado não significa multiplicar planos inúteis e investir nesse trabalho de forma desproporcionada. Ao contrário, o formato dos planos deve definir se ad hoc e é na gestão do seu conjunto e seus desdobramentos que poderão fazer se muitas economias, já que muitos elementos de estudo podem ser comuns a muitos dos planos.

Um bom PDM, vivo, poderia servir de charneira a este conjunto de documentos de planeamento. Assim, os serviços centrais de tutela, com uma visão clarividente e apropriada às especificidades de cada caso, ajudem a encontrar as melhores e mais ágeis soluções, a menos burocratizadas sem perda de qualidade.

X. PLANOS DE PORMENOR

Os municípios sabem que devem explicitar Planos de pormenor para áreas existentes, onde as aprovações sucessivas, mais ou menos discricionárias facilmente caem na opção arbitrária e na progressiva desqualificação da zona, no evoluir caprichoso mas quase despercebido em cada passo. Nalguns casos poderão ser de tipo provisório ou limitados ao estudo de planos de cérceas e alinhamentos. Em centros urbanos de diminuta actividade poderão ser estudados só para os locais onde surjam propostas de alteração, caso a caso e de forma expedita. Nalguns casos poderão precisar soluções genéricas dos PDM sem alterar as suas orientações gerais e soluções dominantes.

**PLANEAMENTO
E TERRITÓRIO
NO FUTURO PRÓXIMO**

EL FUTURO DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

Juan Busquets

Arquitecto

Catedrático de Urbanismo de la
Escuela T.S. de Arquitectura
de Barcelona

Las actuaciones recientes de rehabilitación y transformación urbana de algunas ciudades europeas se han canalizado a partir de operaciones o proyectos especiales apoyados muchas veces en programas de actuación específicos: Expos, capitales culturales, voluntades de expansión, etc., pero difícilmente habrían existido estos proyectos especiales si no hubiera un Plan o Planes que los encaja en la historia y en la dinámica urbanística de la ciudad.

Se diría que habrá que liberar a los Planes de la carga burocrática y administrativa que los ciñe. Se comprueba muchas veces que es la ley del Planeamiento (por ejemplo la Ley del Suelo en España) la que define el contenido del Plan, Y que son las prácticas profesionales: urbanista, paisajista, ingeniero civil, arquitecto, diseñador urbano ... los que perfilan las escalas y niveles de los planes.

En la situación actual hace falta superar las tipologías establecidas por las prácticas urbanas tradicionales, y orientarlas hacia los nuevos temas y contenidos del urbanismo, optimizando los instrumentos que se puedan desarrollar.

Es bien conocida la complejidad de los mecanismos jurídicos, espaciales y de toma de decisión en la ciudad occidental: Muchas veces los propios mecanismos urbanísticos se convierten en fines en sí mismos, despegándose del impacto que suponen sobre la ciudad real que pretenden mejorar o proyectar.

Un paradigma de esta situación lo representan la multitud de planes urbanísticos que han significado, muchas veces, más una administración de estándares y un compromiso con la legalidad, que una propuesta urbanística creativa para la ciudad. La existencia de un marco jurídico y normativo de referencia que establezca ciertas magnitudes generales sobre los derechos del suelo y la estructura de usos, se presenta como necesaria pero insuficiente. La ley del suelo, no es el plan; existen contenidos disciplinares y espaciales de la ciudad que son esenciales. Sin embargo, muy a menudo, los estándares de las "leyes" han sido confundidos con los "contenidos" del planeamiento. Igualmente el proyecto de intervención tiende también a automatizarse respecto a otras variables urbanas que significan su condición y su existencia. Este contexto ha significado la crisis del planeamiento e intervención urbanística desarrollista en los países más desarrollados, y ha reconducido la iniciativa del planeamiento hacia políticas urbanísticas sectoriales (tráfico, vivienda, transporte, servicios urbanos, etc.). Estos "sectores" se han convertido en agentes urbanísticos privilegiados para reconducir los procesos de transformación que la ciudad actual reclama. Pero, en cambio, son sectores que jamás consideran la ciudad como objeto propio y, por tanto, como sujeto de tratamiento en sí mismo.

Probablemente, las claves de las recientes experiencias interesantes habrá que buscarlas en el trabajo a diversas escalas – sectorial y general – y en la condición urbana – como integración de partes y de sectores – que están caracterizando sus proyectos.

Sin embargo, la dificultad está ahí. ¿Cuáles han de ser los nuevos tópicos del planeamiento hoy en día?, ¿dónde buscar los principios que el planeamiento debe aplicar? Los puntales de la práctica urbanística fueron sometidos a la crítica académica durante dos décadas y no tienen salida. Las ideas esquemáticas del planeamiento del C.I.A.M. resultaron

reconducidas a las del barrio residencial y sus propuestas espaciales y formales fueron criticadas desde las perspectivas temporales o procesuales: los dualismos entre centro y periferia, resultaron veraces y ampliamente compartidos. Se llegaron a conocer bien los desajustes del planeamiento de la época "desarrollista": la prioridad del tráfico privado, las altas densidades de los grupos residenciales, la falta generalizada de equipamiento en la periferia, etc..

Las dudas surgen al convertir los modelos críticos en propuestas reales: el desarrollo urbano en período de crisis no es necesariamente el urbanismo de la austeridad. De ahí, por tanto, la necesidad de perfilar nuevos tópicos teóricos que la urbanística actual exige.

Estas condiciones de la nueva intervención urbanística habrá que buscarlas a partir de experiencias en funcionamiento. Entre ellas, las ciudades del sur de Europa, disponen de ciertas características singulares; la continuidad de su tejido urbano es contundente. La lectura del fotoplano evidencia sus episodios históricos y reconoce todavía la naturaleza de sus partes. Es una ciudad sin transformaciones traumáticas – como lo fueron los bombdeos en las ciudades del norte –, pero en cambio participa de una complejidad funcional importante: los edificios albergan, en general, multiplicidad de actividades y la base residencial es extendida con una densidad bastante alta. Por otro lado, la segregación espacial es quizás menos acusada o más reciente y a ella han contribuido con gran fuerza los cortes producidos por infraestructuras pesadas y accidentes geográficos.

En definitiva los Planes deben seguir siendo una mediación justa y necesaria para establecer la estructura legal de derechos sobre el suelo, aunque no es el único instrumento de la justicia social.

Por otro lado los Planes son todavía instrumentos potentes para establecer una reflexión profunda sobre el análisis de los problemas y las alternativas urbanísticas sobre todo a la escala plurimunicipal y municipal. En este sentido hay que entender distintas escalas para el Plan según sus cometidos y el ámbito administrativo en el que se inscribe.

En el ámbito más general la fórmula del Plan Estratégico permite mesurar adecuadamente las oportunidades y debilidades de un sistema

metropolitano, discutir las opciones estructurales y canalizar vías de consenso entre las fuerzas sociales en presencia.

En cambio el Plan Municipal o de Distrito permiten evaluar la situación urbanística en aras a fijar una estrategia general que desarrolle un proceso de reequilibrio entre unas partes y otras de la ciudad. Por su escala permite detectar los umbrales de servicio de los elementos de infraestructura y establecer prioridades; indicar también las acciones e intervenciones más convenientes.

Este nivel permite medir la dimensión física de los elementos y sus relaciones sin cerrar totalmente su forma y dimensiones. Por ello el Plan difícilmente puede ser asimilado a una suma de proyectos, no se conocen los datos para simularlos. Sin embargo la ejemplificación de las acciones permite definir el alcance de las diferentes estrategias.

Y es que el Plan debería ser visto como un proceso de reflexión profunda. con gran capacidad para expresar las alternativas hacia adelante de la ciudad. Ahí nace su capacidad proyectual o proyectiva.

Parece demostrado que frente a las ideas de Plan-proceso o de Plan-contínuo, que desde el punto administrativo son más obvias, debe reclamarse el valor de proceso de síntesis y de "brain-storming" de la realización material del Plan por parte de los diseñadores pero también de los agentes que intervienen.

Y en esta síntesis deben figurar prioritariamente los contenidos ejecutivos y de definición de programas. A su vez el Plan debe contemplar estrategias abiertas o adaptables que dan cabida a los niveles de complejidad antes apuntados y debe plantear ritmos distintos. La planificación a medio plazo es sobre todo un ejercicio de mostrar escenarios para reconocer las experiencias deseables y rechazar las improcedentes.

Pero para avanzar en los temas del contenido proyectual de la actuación urbanística de los Planes y Proyectos Urbanos en nuestras ciudades podríamos condensarlo en el tópic de la "recalificación urbana"^(*).

(*) Para una aplicación de estos conceptos en el caso de Barcelona véase nuestro trabajo J.B. "Barcelona: evolución urbanística de una capital compacta". Mapfre, Madrid, 1992.

La "recalificación urbana", pasa por repensar la ciudad, desde sí misma, con sus atributos y sus dificultades. No en vano, observamos cómo en Europa las ciudades retornan sobre sí mismas, buscando su cambio y su actualización, remozando sus viejos barrios y dando respuestas modernas a los viejos problemas.

La experiencia de las ciudades europeas muestran la variedad y riqueza instrumental del planeamiento y del diseño de las ciudades, que deben manejarse de forma diferente y adecuada a las circunstancias administrativas, políticas y económicas de cada ciudad.

En esta línea los Planos para la recalificación urbana de las ciudades manejan propuestas con "ordenes" diferentes unas veces complementarios y otras no.

En ellos el peso de la ciudad existente y su rehabilitación suele ser fundamental. Los Planes entienden que la ciudad consolidada debe revitalizarse con estrategias distintas en función del análisis específico de cada uno de los barrios y las necesidades de mejora y/o de renovación. Ahí el plan y los proyectos urbanos propuestos habrán de trabajar desde el entendimiento de la ciudad existente, sus reglas morfológicas y sus perspectivas sociofuncionales.

Por otro lado los Planes perfilan los espacios de la transformación como aquellas oportunidades internas a partir de las que se pueden movilizar los suelos baldíos antes comentados. Ahí es donde cabe la innovación interior, los nuevos grandes equipamientos y servicios y las estrategias para complementar la ciudad existente.

También las nuevas extensiones fuera del continuo urbano son tomadas en consideración por los Planes como mecanismos de desdensificación y/o de orientación privilegiada de demandas específicas. Ahí debe abrirse una reflexión comprensiva sobre el impacto de las nuevas extensiones en el territorio más amplio y sus implicaciones respecto el sistema natural.

Una estrategia común suele ser la puesta en valor del espacio urbano público como recuperación de la idea cívica de la ciudad y de sus atributos colectivos.

Por otro lado los Planes están dando prioridad a la integración de las infraestructuras urbanas, gran asignatura pendiente de los grandes desarrollos viarios de los años sesenta. Reentendimiento por tanto de la necesidad de las infraestructuras técnicas pero también de su correcta contribución a la forma urbana más general y sus compromisos de adecuación y coherencia con la morfología preexistente.

Son características en definitiva que si bien la escala de los Planes Municipales y de Distrito no permite detallar, pero al menos es exigible que sean tomados como variables fundamentales a fijar en sus desarrollos futuros.

En esta línea a los Planes cabe demandarles un acierto en cuanto a las dimensiones generales y a las prioridades de los elementos de intervención que se propongan. Ahí hay que recordar que los Planes tienen históricamente el doble compromiso: Por un lado la formalización de las operaciones a corto plazo, como acciones capaces de reorientar la dinámica urbana de la ciudad; pero por otro ofrecer una "visión" capaz de encajar otras intervenciones de las que se desconocen todavía los datos y variables precisas, pero que sólo desde el enunciado del Plan podrán encontrar su vía de solución y de encaje definitivo.

Puede remarcarse pues que la hipótesis de recalificación urbana conlleva preocuparse en gran manera por la forma de la ciudad y del entorno urbano en el que se opera, buscando en la forma el elemento sintético capaz de integrar el proceso urbano y los agentes sociales implicados. Por otro lado, su eficacia se mide, en gran parte, por su capacidad de ejecutar sus propuestas a corto o medio plazo. En esta voluntad radica, a juicio nuestro, su capacidad de innovación, reconociendo ahí la voluntad pragmática propia de la urbanística moderna (aplicada ahora a la mejora sustancial de la ciudad existente), pero sin renunciar a la referencia de la escala del plan o de la idea general de la ciudad que fuera pregonada en el planeamiento de las grandes ciudades de principios de siglo.

Algunas recientes experiencias no hacen más que ratificar la necesidad de profundizar en el trabajo teórico que pueda formular nuevas hipótesis para el planeamiento de nuestras ciudades. Las teorías convencionales del planning, derivadas de otras disciplinas han encontrado sus límites

en el paso del análisis a la propuesta. Las teorías basadas en la dimensión social del planeamiento han establecido prudentes críticas a los planes desmesurados y excesivos. Las teorías de la práctica del planeamiento no han sido más allá de la puesta en marcha de unos estándares y el cumplimiento de unas normas generales. Nos queda, sobre todo, trabajar en la definición de conceptos teóricos del planeamiento que resulten adecuados y efectivos, que participando de los avances del análisis urbano sean capaces de formular propuestas de intervención, cuyo impacto a medio plazo puede ser previamente estimado.

Parece evidente que un "saber práctico"^(*) tiene en los esfuerzos experimentales, el recurso fundamental para reformular sus principios. A pesar de sus contradicciones, los planes y proyectos son capaces de engendrar unas ideas-fuerza que los agentes sociales acepten y corrijan, y que hacen real el slogan de: "recalificación urbana". Esta recalificación se produce principalmente en la valorización de la ciudad que se transforma y actualiza sobre sí misma.

Estas ideas globales se materializan con un proceso de trabajo en el que coexisten escalas de aproximación diferentes, y que participan de un fuerte compromiso con la componente física de la ciudad y con su capacidad ejecutiva real.

(*) Conceptualización "foucaultiana" que parece muy adecuada en estas disciplinas.

DESAFIOS À FORMA E CONTEÚDO DOS PDM's

Paulo Pinho

Engenheiro Civil

Faculdade de Engenharia
Universidade do Porto

Gostaria de começar esta intervenção agradecendo o amável convite para participar nesta conferência e, em particular, nesta mesa redonda de encerramento. Dada a qualidade e o nível das intervenções que se sucederam ao longo dos dois dias de debates será, naturalmente, muito difícil acrescentar ideias ou sugestões inteiramente novas. Correndo assim o risco de retomar, aqui ou ali, alguns aspectos da argumentação já desenvolvida irei tocar num conjunto de sete pontos, mais um último de síntese, cobrindo o que considero serem as ideias-chave que deverão presidir à elaboração e implementação dos planos da próxima década.

Restringindo-me à figura do Plano Director Municipal (PDM) tomarei como pressuposto a sua progressiva evolução no sentido do reforço do seu carácter de plano estruturante (plano de estrutura).

Partilho também a ideia que entre nós, isto é, no quadro do actual sistema de planeamento territorial, precisaremos, talvez, de planos formalmente menos pesados, quer no que diz respeito ao conteúdo analítico quer no que respeita ao seu processo de elaboração. Por outras palavras, a figura do PDM deverá aligeirar-se e flexibilizar-se, não significando isto menos

rigor ou importância, mas sim, potencialmente, maior operacionalidade e adaptabilidade.

1. DO PROPÓSITO

Com estes pressupostos em mente, o primeiro ponto que gostaria de salientar é que a análise da prática recente de elaboração de PDMs parece transmitir a ideia que, em muitos casos, falta, pelo menos de uma forma clara e explícita, um propósito. Eu diria mesmo, um desígnio, que esteja à altura da intervenção política que, necessariamente, subjaz à elaboração de um PDM. E este propósito ou desígnio não se deve confundir com a mera construção/formulação de um conjunto de táticas ou mesmo estratégias que, sendo aspectos indispensáveis à operacionalização do processo de preparação e implementação de qualquer plano, são claramente de carácter instrumental, faltando-lhes, muitas vezes, a legibilidade necessária à verdadeira mobilização dos cidadãos e agentes económicos.

2. SOLIDARIEDADE

Tem sido objecto de ampla discussão, num tom predominantemente crítico, o conceito de Estado-providência no limiar do século XXI. Sendo certo que não parece ser este conceito que está em falência mas, tão só, o sistema de financiamento do Estado-providência, já que a solidariedade social não será certamente um valor questionável, considero a oportunidade de elaboração e posterior implementação de um Plano Director Municipal, com potencialidades de se constituir como um verdadeiro exercício de solidariedade municipal. Em particular, se houver engenho e arte de, através de políticas de valorização imobiliária, levar à prática estratégias de discriminação positiva que contribuam para uma maior coesão comunitária e combatam os diversos fenómenos de exclusão social e territorial que, com frequência, aparecem intimamente associados.

3. PROGRAMÁTICA

O terceiro ponto prende-se com a ideia que um PDM deverá ser, por excelência, um plano de programas e projectos de intervenção, e não apenas uma proposta fundamentada de zonamento a que se justapõe uma regulamentação, por vezes, excessivamente detalhada. Tendo sido este ponto largamente discutido ao longo desta conferência, julgo que não valerá a pena deter-me sobre a sua justificação, chamando somente a atenção para a necessidade de, cada vez mais, se articular e entrosar os documentos de planeamento físico com os documentos do planeamento económico-financeiro municipal, com destaque para o orçamento anual.

4. REQUALIFICAÇÃO AMBIENTAL

Um quarto ponto-ideia que, curiosamente pelo menos neste último dia de conferência, não mereceu uma particular atenção dos participantes e que, por formação e sensibilidade me toca muito em particular, é a necessidade de se assumir cada vez mais o exercício do planeamento territorial como uma forma privilegiada de levar à prática políticas de requalificação ambiental, seja no espaço urbano, seja no espaço rural. Para além de a requalificação ambiental constituir um factor de qualidade de vida dos cidadãos, tem vindo a assumir uma crescente importância como factor de competitividade dos espaços, enquanto lugares de produção, troca e consumo. A qualificação ambiental, é sabido, constitui cada vez mais um factor decisivo do sucesso de políticas de atracção selectiva do investimento produtivo.

5. PROTOCOLO

Um quinto ponto, a que corresponde uma ideia largamente afluída e debatida neste encontro é a ideia do plano como protocolo. Protocolo para o diálogo com os sectores, grupos de interesse e organizações locais, mas também, a nível do PDM, protocolo com os outros instrumentos correspondentes aos níveis territoriais superiores e inferiores de intervenção.

Com efeito, encontramos com frequência PDMs da primeira geração que mais parecem exercícios que se viraram sobre o próprio umbigo – leia-se município – como se este constituísse uma ilha autonomamente sustentável.

6. SUSTENTABILIDADE

Por falar em "sustentável" o sexto ponto que gostaria de deixar, prende-se, exactamente, com a ideia de "sustentabilidade ambiental". Sem entrar na discussão sobre o conceito de desenvolvimento sustentável, conceito mobilizador mas, por definição, impreciso e vago, importa abandonar a concepção da cidade, e dos espaços urbanos em geral, como estruturas artificializadas pontuais, modos ignorados dos mais vastos ecossistemas regionais em que se inserem, e para os quais as ferramentas da análise científica, em particular, das áreas disciplinares das ciências da natureza, mais precocemente se desenvolveram e consolidaram.

Importa aplicar os princípios do desenvolvimento sustentável à própria concepção e gestão do espaço urbano, avaliando o seu funcionamento energético e ambiental. A noção de eficiência deverá ser alargada aos sistemas ecológicos, avaliando fluxos de energia e materiais, dentro do espaço urbano, e entre este e a envolvente suburbana e rural. A cidade ambientalmente eficiente é aquela que, assegurando elevados padrões de qualidade de vida aos seus cidadãos, minimiza os inputs exteriores de materiais e energia, reduzindo, em simultâneo, os outputs na forma de subprodutos, resíduos, ou cargas poluentes. Esta perspectiva ambiental deverá, na medida do possível, ser integrada nos estudos de planeamento territorial e operacionalizada no conteúdo das diversas figuras de plano. No entanto, desde já deixo o alerta para a experiência europeia nesta matéria que, nomeadamente em França e nos Países Baixos, tem privilegiado uma progressiva abordagem autónoma e independente das questões ambientais em meio urbano, com a consagração dos chamados "Planos Municipais de Ambiente" em paralelo com as tradicionais figuras de planeamento.

7. CIDADANIA

O sétimo ponto ou ideia prende-se com a consideração do PDM enquanto instrumento de exercício de cidadania. Estou a falar da cultura de participação e do envolvimento directo do público no funcionamento do sistema de planeamento. Este envolvimento dificilmente se tornará desinteressado, construtivo e criativo se o debate se limitar às opções de zonamento ou ao articulado dos regulamentos. Ao alargarmos os propósitos do planeamento, tornando clara a sua vocação de instrumento de desenvolvimento e da qualificação do quadro de vida dos cidadãos, estaremos certamente a contribuir para a dinamização do debate com todos, e entre todos, aprofundando, desta forma, o sentido comunitário e o conceito de cidadania.

7.1. Mercado

Apresentados os sete pontos ou ideias-chave que seleccionei para esta breve reflexão e que, claramente, se equacionaram ao nível dos princípios e da abordagem particular que faço do nosso sistema de planeamento e, mais especificamente, da actual figura do "Plano Director Municipal", referi no início desta comunicação que se seguiria mais um ponto, certamente com um carácter bem distinto dos anteriores.

Com efeito, gostaria por último de salientar que deveremos ter sempre presente que a construção da cidade é, na verdade, um grande negócio, com regras próprias, ditadas pelo mercado imobiliário e ao sabor das suas cíclicas dinâmicas. No entanto, em vez de nos lamentarmos pela eventual modéstia da contribuição do planeamento para a construção da cidade, deveremos, por outro lado, ter presente que sem investimento não se criarão condições de requalificação urbanística ou ambiental. Sem abdicar dos seus princípios, o grande desafio que ao planeamento urbano se coloca, é, exactamente, conjugar as medidas necessárias à atracção e reprodução do investimento com a reorientação dos projectos de desenvolvimento urbano para a sustentabilidade e qualificação ambiental da cidade.

Muito obrigado.

REFLEXÕES SOBRE O FUTURO DOS PDM's

José Manuel Simões

Geógrafo

Universidade de Lisboa

Em primeiro lugar quero agradecer, em nome pessoal e em nome da instituição que represento, o convite que me foi endossado pela Comissão de Coordenação da Região Centro para participar nesta discussão sobre o futuro dos Planos Directores Municipais.

Chegado a este ponto do Seminário, e depois de ter escutado tantas e interessantes intervenções, é naturalmente difícil acrescentar algo de original ou mesmo de diferente a tudo quanto já hoje foi aqui dito. Mas, *noblesse oblige* e, afinal, falar do futuro talvez não seja assim tão arriscado uma vez que, pelo menos durante algum tempo terá que nos ser dado o benefício da dúvida. De resto, julgo que tem sido ao abrigo desta premissa que muitos dos PDM's elaborados avançaram com perspectivas demográficas e de expansão urbana tão optimistas quanto aquelas que vamos observando.

Do meu ponto de vista, e como convém, podem considerar-se dois cenários de evolução dos PDM's: um é o tendencial e o outro o optimista. O primeiro será pois o da evolução na continuidade e o segundo será o da evolução no sentido da mudança.

1º CENÁRIO DA EVOLUÇÃO NA CONTINUIDADE

No que se refere ao cenário de continuidade, há que salientar que é um cenário que tem muita força ou probabilidade de ocorrência, devido às razões que todos conhecemos e que eu sintetizaria em cinco pontos.

Primeiro, porque feitos os PDM's há que os implementar, passando-se à fase de elaboração de planos de pormenor e prosseguindo o esforço de infra-estruturação e equipamento do território e de criação de condições para a concretização das restantes e numerosas propostas consignadas em cada PDM, muitas das quais, como sabemos, nem sequer num horizonte de vinte anos virão a ser implementadas.

Segundo, porque de facto a inovação no domínio do planeamento territorial municipal nem sempre é fácil. Por um lado, porque a generalidade dos municípios apresenta grandes condicionantes técnicas e financeiras e, por outro lado, porque este exercício do planeamento é de facto uma "aldeia pequena", onde quase todos se conhecem (eu diria que só aqui nesta sala deve estar metade dos técnicos portugueses habitualmente ligados ao planeamento regional e local), e onde, além do mais, existem lições de experiência, intensiva e consolidada, com mais de duas décadas. Por outro lado ainda, a informação estatística é muito limitada e desajustada face às necessidades do planeamento territorial, sobretudo do planeamento urbano. Acresce que nos últimos anos o Instituto Nacional de Estatística enveredou por uma via comercial, em detrimento da via de serviço público. De facto, as estatísticas editadas, ainda que cada vez mais caras (por forma a pagar o crescendo de qualificação gráfica), sintetizam cada vez menos informação (por forma a obrigar a aquisição dos dados disponíveis na base de dados central).

Terceiro, porque as autarquias, talvez por falta de coragem política, não têm conseguido pôr de pé uma verdadeira política de solos, a qual, legalmente, estaria ao seu alcance.

Quarto, porque, como se sabe, existe uma teia complexa de relações entre o exercício do poder e os interesses económicos dos privados. Nalguns casos até se poderia falar de impreparação de alguns responsáveis autárquicos. Mas noutros casos, e os exemplos são numerosos, é demasiado evidente

que em algumas áreas foram aprovadas construções que só de as pensar, já era de facto um pecado, tal é o seu impacte urbanístico e/ou ambiental.

Quinto, porque existe uma fraca mobilização dos protagonistas do desenvolvimento regional e local, pese embora na elaboração de qualquer plano esteja vulgarizada a prática de reuniões e/ou seminários que conta com a participação dos responsáveis políticos e dos agentes económicos e sociais. No entanto, muitas vezes estes são quase só "ouvidores", não se estabelecendo verdadeiramente o diálogo necessário. E a população, como envolvê-la ou torná-la participativa no exercício do planeamento e como aproximar a do próprio plano? A tarefa, como sabemos é complicada e muitas vezes inatingível, até porque em muitos concelhos a população denota um grande alheamento dos problemas do dia-a-dia da comunidade, bem como grande desapego das questões do território e da terra. Ainda hoje, em conversa à hora do almoço com o Eng^o João Rebelo – permita-me que o cite aqui –, comentava o facto de muitas das nossas aldeias, as quais naturalmente se edificaram de forma espontânea, ou seja sem obedecer propriamente a lógica formal de um plano, serem ainda hoje exemplos e valores de urbanismo, em grande parte isso deve-se ao apego, ao respeito e à valorização que então eram dados à terra, pois ao contrário do que tende a acontecer actualmente em muitos locais, ninguém se lembraria então de erguer construções nos solos de grande qualidade e nos leitos de cheias. É claro que o desapego actual também tem muito a ver com aspectos geracionais dos movimentos migratórios, basta lembrar o caso do Vale do Vez onde nas décadas de setenta e oitenta se ergueram e dispersaram numerosas edificações ao longo das encostas e do vale, aproveitando as facilidades que a legislação permitiu.

2º CENÁRIO DA EVOLUÇÃO NO SENTIDO DA MUDANÇA

Relativamente ao segundo cenário de que falei, o cenário da mudança, também há que ter presente cinco ou seis aspectos, mas desde já afirmo que a mudança terá necessariamente de acontecer.

Primeiro porque a própria sociedade e o território estão a mudar, basta lembrar que se fala cada vez mais na "Aldeia Global", estágio de evolu-

ção que não se poderá deixar de reflectir nas dinâmicas e nos modos de pensar as sociedades e os territórios do futuro. Por outro lado, vivemos também um período de novos valores sociais, ou de uma maior consciencialização da importância de alguns valores, como o ambiente natural e o património construído. Um período em que proliferam ideias de sustentabilidade, de participação e de cidadania. Mas, também, um período em que há metas, que embora sendo já chavões, importa alcançar; como a competitividade, a funcionalidade, a qualidade e a imagem.

Segundo, e em certa medida decorre do que acabei de dizer, porque sendo os recursos escassos ou limitados, há que promover economias de escala, seja através do associativismo e da cooperação inter-municipal e inter-institucional, seja através do partenariado, o que é conducente ora a lógicas de concentração, ora a lógicas de complementaridades e de aprofundamento de sinergias (conceitos também já tornados chavões, sendo actualmente raro o plano que não fale neles 3 ou 4 vezes).

Terceiro, porque o ordenamento tem que ter uma ideia de estratégia e, como sabemos, muitos dos PDM's elaborados não conseguem explicitar verdadeiramente esta visão estratégica de organização do território. Talvez por isso, muitas cidades estão hoje a realizar os chamados planos estratégicos, os quais, naturalmente, deveriam ter sido feitos antes ou com os PDM's. Em grande medida, é um modismo, mas que não deixa de ser pertinente e que pode levar a questionar as propostas de uso de solo e de equipamentos consignadas nos PDM's.

Quarto, e talvez seja provocatório mas não posso deixar de o expressar, porque vale a pena reflectir se os PDM's, pelo menos como os temos feito, se justificam para todos os concelhos do país. Por exemplo, para quê rigorosos (e nalguns casos até dispendiosos) estudos para delimitar perímetros urbanos em lugares onde todos os anos se perde 10 a 20% da população? Ou mais provocatório ainda, porquê detalhadas delimitações de RAN onde há muito desapareceram os potenciais agricultores?

Quinto, porque a concretização do processo de regionalização, vai implicar, necessariamente, quer a redefinição das atribuições e competências das autarquias, quer um esforço maior de concertação inter-institucional.

Sexto e último, porque há que levar à prática uma política de ordenamento territorial consequente, a qual terá de ser informada por uma visão estratégica e por um modelo de sustentação económica e social, bem como por intervenções ao nível das políticas de solo e fiscais bem diferentes daquelas que têm estado ao alcance ou têm sido prosseguidas pelos diversos protagonistas do desenvolvimento regional e local.

• • •

Em suma, enumerei um conjunto de ideias ou reflexões sobre o Ordenamento do Território, que devem ser consideradas acima de tudo como contribuições ou pontos de partida para a discussão que se vai seguir.

OS PLANOS DIRECTORES MUNICIPAIS

Alfredo Neves

Egenheiro Civil

Direcção-Geral
do Ordenamento do Território
e Desenvolvimento Urbano

1. Está em fase terminal o processo de ratificação de Planos Directores Municipais, maioritariamente elaborados de acordo com o definido pelo Dec-Lei 69/90.

No conjunto dos 275 concelhos do Continente, dispõem de Plano Director Municipal 227 municípios, ou seja, 83% das autarquias, cuja área representa 82% da superfície do território e mais de 4/5 da população.

Estes valores sobem para níveis próximos dos 90% se considerarmos os PDM's que se prevê que venham a entrar em vigor a muito curto prazo, que são em número de 14 e que se encontram em processo de ratificação.

Na área das CCR's Norte e Algarve o território encontra-se praticamente coberto por PDM's ratificados, restando apenas em cada caso um município sem Plano Director Municipal plenamente eficaz, (Amarante e Tavira, respectivamente).

Nas áreas das restantes CCR's embora faltando maior número de PDM's por ratificar o panorama é igualmente animador. Assim as percentagens de municípios dispendo de PDM eficaz são de 82% na área da CCR Centro, 78% na área da CCR Alentejo e 57% na da Comissão de Lisboa e Vale do Tejo, que no entanto tem 10 PDM's em processo de ratificação.

Se considerarmos que o Plano Director Municipal na prática não tem apenas repercussões no enquadramento das acções e iniciativas quando se torna plenamente eficaz, mas que já se constitui como referencial em termos de decisão ainda em fase de aprovação, poder-se-á dizer que se dispõe já de informação:

- *sobre* a classificação e destino dominante dos solos;
- *sobre* a estrutura espacial e respectivos indicadores urbanísticos;
- *sobre* a delimitação dos perímetros urbanos, e delimitação de serviços e restrições de utilidade pública.

para 98% do território.

Este dado quantitativo, torna-se mais rico e significativo, ganhando dimensão qualitativa, se considerarmos que a preocupação na elaboração dos Planos Directores Municipais se deverá centrar no desenvolvimento do município, com vista à melhoria das condições de vida (sociais, económicas e culturais) das populações.

2. O acompanhamento de sucessivos PDM's e mais recentemente a constatação dos resultados práticos da aplicação que já se vem fazendo dos em vigor, permite-nos tirar algumas conclusões de fundo, que consideramos de interesse para o futuro.

Assim, constata-se que a execução de PDM's se tem revelado positiva uma vez que:

- obriga a pensar as realidades municipais de forma integrada e global;

- implica um melhor conhecimento dessa mesma realidade, designadamente através dos estudos de caracterização física, social, económica e urbanística.
- permite juntar à mesma mesa de trabalho, as diversas visões possíveis sobre as mesmas realidades, função das suas áreas de intervenção e dos interesses que se propõem defender;
- permite criar um quadro urbanístico minimamente integrado;
- consegue obter uma efectiva participação das populações revelando-se como uma experiência também interessante neste aspecto.

Noutro sentido, permitiu detectar constrangimentos que justificam alguns dos atrasos verificados e que conviria, em termos de futuro, corrigir. Nomeadamente:

- a inexistência de cartografia actualizada;
- a inexistência de informação sobre condicionantes e servidões.
- a inexistência de instrumentos mais abrangentes de ordenamento do território, nomeadamente a falta de Planos Regionais de Ordenamento do Território e mesmo de um PNOT que cubra todo o Território Nacional;
- a dificuldade na delimitação das Reservas Nacionais;

Por fim e na parte relativa à aplicação prática dos PDM's a experiência recolhida com a utilização que vem já sendo feita dos entretanto ratificados, permite-nos constatar a existência, não pouco significativa, de algumas deficiências que acabam por prejudicar os objectivos que se desenharam com a realização dos Planos.

Citamos como aspectos mais importantes:

- A verificação de que muitos PDM's desceram a um nível de detalhe exagerado, o que, no futuro, dificultará a gestão camarária dos solos, observando-se ainda que nem sempre esse detalhe apresenta correspondência com alguma perspectiva de desenvolvimento que tenha sido definida.
- Em contraponto e no sentido oposto, verifica-se também que, num número de casos considerável, são inexistentes quaisquer indicadores para determinadas áreas cobertas por PDM's, presumindo-se que tais situações resultem de lapsos verificados na elaboração dos Planos.

- Por fim, constatam-se ainda com alguma frequência, erros quer de ordem material quer simplesmente de sintaxe ou ortografia em muitos Regulamentos, o que embora pareça à primeira vista sem grande importância, consideramos não dever continuar a acontecer. Note-se que, na concepção jurídica, os Planos têm força de Lei e deverão apresentar-se por isso o mais correctos possível.

3. Tendo presente a nossa situação no contexto, por isso mesmo muito empenhados na realização de PDM's e como tal muito familiarizados com esse facto, parece-nos contudo e independentemente disso que é hoje extensível à maioria da população a ideia de que não será mais possível, para o futuro, dispensar a existência de Planos Directores que definam o Ordenamento do Território.

A ideia de que cada um individualmente poderia dispor de direitos de construção ou mesmo de determinados outros direitos sobre a sua propriedade está cada vez mais afastada, sendo também entendimento mais generalizado de que o interesse comum se sobrepõe ao interesse do particular e que este àquele tem de se subordinar.

Os Planos Directores, em última análise, terão de ser reflexo desse interesse comum e, como tal, pensamos que cada vez mais terão oportunidade e força para se fazerem valer.

Creemos que, no futuro, os PDM's têm necessariamente de melhorar em termos de elaboração e execução, caminhando no sentido de que a sua elaboração assente cada vez mais em bases de carácter técnico e fundamentos resultantes de pesquisas, cujo incentivo de realização temos de desenvolver no nosso País.

Em termos de execução deverão ser definidas desde o início, as regras que permitam que o Plano Director Municipal atinja os objectivos projectados .

Detalhando sumariamente o que referimos, pensamos que em termos de ELABORAÇÃO:

O Plano Director Municipal terá de ter, no futuro, um carácter de Plano Estratégico mais acentuado.

A actual tendência regionalizadora do País determinará a criação de Regiões com expressão real, prevendo-se que no âmbito dessas Regiões progressivamente se desenvolva a vontade/necessidade de elaboração dos PROT's que acabarão, a curto prazo e em consequência da Regionalização, por cobrir todo o território nacional.

Esses PROT's ou simplesmente Esquemas Directores definirão as regras de fundo que nortearão a elaboração dos PDM's do futuro, esperando-se que surjam como instrumentos necessariamente articulados com eles e concebidos de maneira a que sejam verdadeiros motores do desenvolvimento regional mas também concelhio e de implementação programada.

Sublinhamos este aspecto particular (implementação programada), que nos parece um aspecto chave para a obtenção dos melhores resultados .

Julgamos que o conteúdo dos futuros Planos Directores Municipais por outro lado tenderá para uma maior simplificação em termos representativos, caminhando-se afinal para o que a lei já consagra quanto ao conteúdo previsto (só, classificação dos solos; perímetros urbanos e indicadores urbanísticos, que terão de se limitar ao fundamental) .

Creemos que no futuro a elaboração dos PDM's terá inevitavelmente de contemplar análises muito mais finas do que as que se realizaram nos da presente geração, nomeadamente em termos de análise demográfica e análise económico-financeira.

A estatística cada vez mais terá de ser um recurso para elaboração de análises prospectivas das variações demográficas; as metodologias científicas já existentes para execução dessas análises terão de passar a ser muito mais utilizadas do que aquilo que tem acontecido até ao momento, prevendo e desejando-se que estes temas, a médio prazo, se transformem em estímulos para alargada discussão técnica, em seminários do género deste em que estamos participando.

Julgamos como exemplo. que, a clássica questão da delimitação dos Perímetros Urbanos, tão mal tratada na generalidade dos casos

actualmente, em futuro próximo terá de ser, entre outros, fundamentada em estudos da natureza dos que acabámos de referir.

Por outro lado, é certo que a concretização dos objectivos definidos nos PDM's passa inevitavelmente pela sua possibilidade de concretização ou não em termos económicos e, por isso, essa vertente determinará também, para o futuro, cada vez mais exigência de observação.

Tornar-se-á necessário definir em cada PDM o modo concreto previsto para implementar o desenvolvimento do Plano, com identificação das dotações necessárias e dos correspondentes financiamentos previstos, bem como dos TEMPOS necessários para esse efeito.

A concepção de modelos econométricos terá inevitavelmente de ser associada à elaboração de PDM's, que deverão definir, na sua necessária articulação com os Esquemas Directores existentes (PROT s ??...) os aspectos referidos.

Por outro lado o horizonte de vigência dos PDM's, considerando a velocidade com que as transformações sociais e económicas se realizam hoje em dia, terá muito provavelmente de ser encurtado, uma vez que o prazo actual de 10 anos se nos afigura excessivo e desadequado para essa realidade.

Estes os aspectos, em termos de elaboração de PDM's que julgamos irão ser objecto das maiores alterações no futuro próximo.

No que respeita à EXECUÇÃO dos Planos Directores Municipais, isto é, à sua concretização no terreno, julgamos que os aspectos mais prementes são os que se prendem com a necessidade de criação de instrumentos legais que permitam concretizar uma justa distribuição dos encargos e benefícios que resultem da implementação dos mesmos.

Tornar-se-á necessário definir à partida quais são as necessidades em termos de infraestruturas e equipamentos com interesse para a globalidade da população abrangida pelo Esquema Director (PROT) onde se insira o PDM, a fim de que as mesmas possam ser satisfeitas pelos meios adequados: expropriação e financiamento pelo órgão de poder Regional.

Por outro lado, deverão definir-se desde logo quais são as necessidades em termos de infraestruturas e equipamentos necessários à implementação do PDM na sua área territorial, tendo em vista, do mesmo modo, a definição do quadro relativo à sua prevista concretização.

Os mecanismos de perequação, já mesmo a nível do PDM, terão de ser desenvolvidos, procurando-se, cada vez mais, o equilíbrio que referimos antes.

Do que acabamos de referir sobressai a necessidade de desenvolvimento de uma área do conhecimento ainda em fase muito insipiente em Portugal e que é a AVALIAÇÃO.

Todos os considerandos referidos pressupõem a capacidade de SABER AVALIAR CORRECTAMENTE os interesses envolvidos na elaboração e execução de um PDM, sem o que será impossível quer elaborá-lo quer executá-lo em condições convenientes.

Julgamos assim que as futuras equipas técnicas que elaborarão os PDM's bem como as que tratarão da sua execução (e gestão) terão necessariamente que integrar esta nova componente que se nos afigura crucial para o resultado final do processo: A AVALIAÇÃO, executada em moldes científicos, fundamentada e demonstradora de valores.

Figura 1
PLANOS DIRECTORES MUNICIPAIS RATIFICADOS (ABRIL 1996)

	ATÉ 1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	TOTAL
NRT	0	1	2	7	39	34	0	83
CTR	1	0	1	8	32	22	0	64
LVT	0	0	1	4	11	13	0	29
ALT	4	0	1	6	6	17	2	36
ALG	0	0	1	1	2	11	0	15
TOTAL	5	1	6	26	90	97	2	227

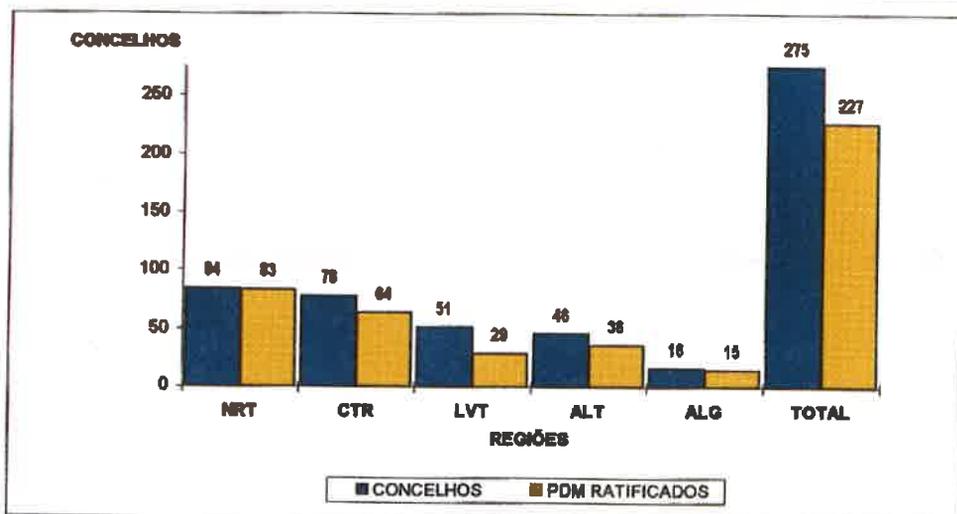
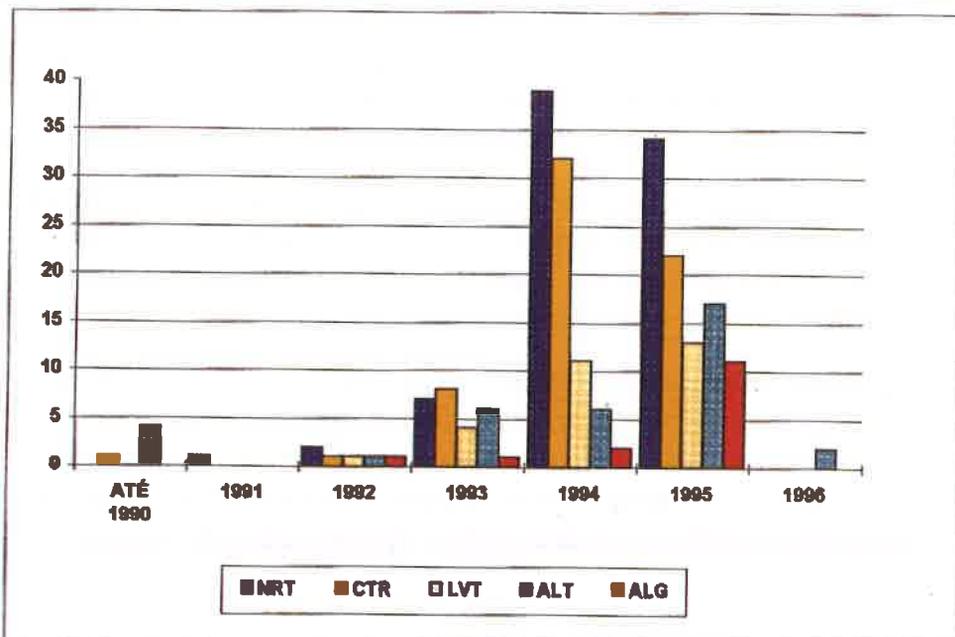
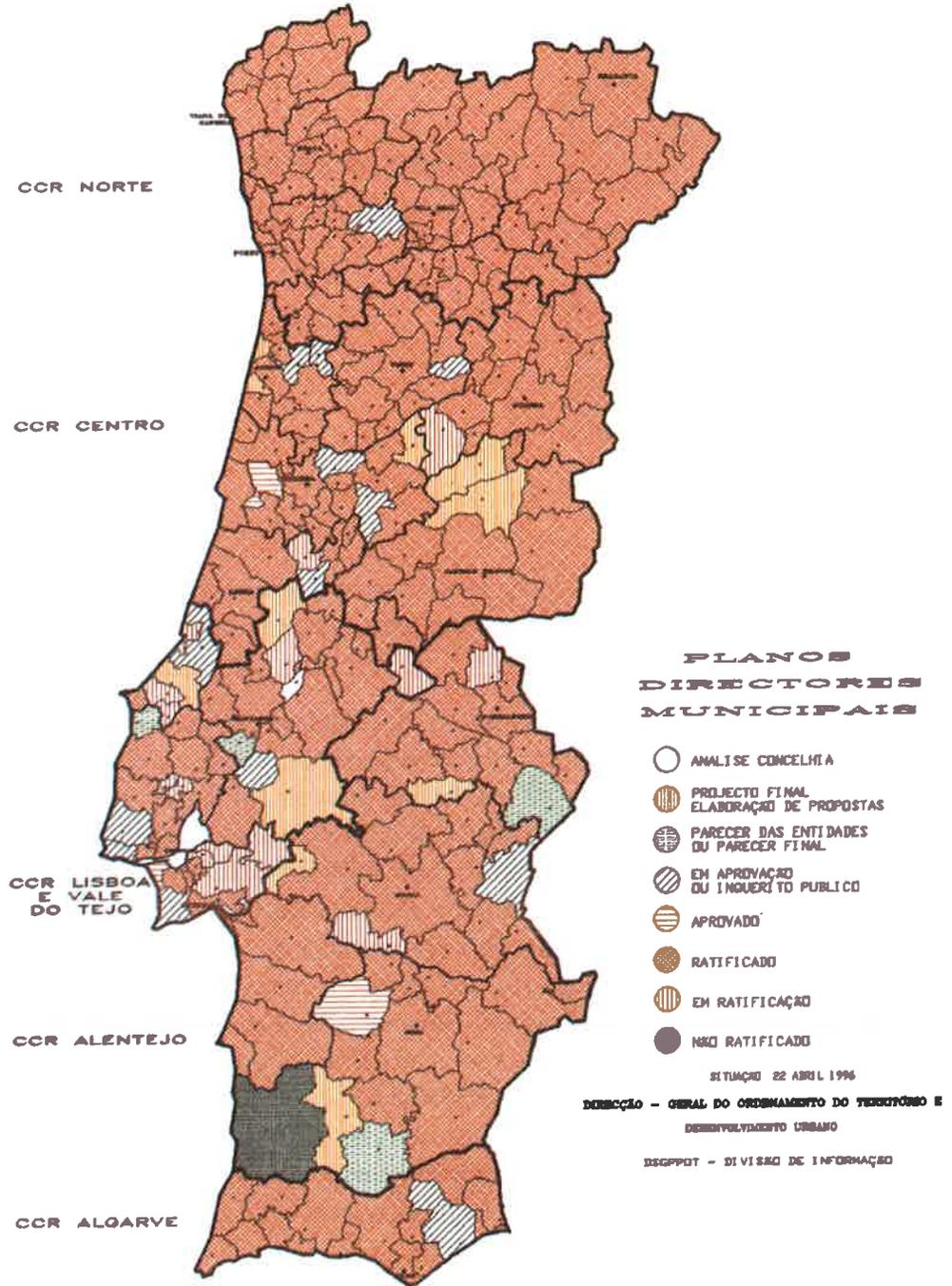


Figura 2



ALGUMAS QUESTÕES URBANAS

*Margarida
Souza Lôbo*

Urbanista
Sociedade Portuguesa
de Urbanistas

Depois de dois dias de reflexão sobre o PDM gostaria de alargar o contexto da discussão para algumas questões novas da prática de planeamento:

- Os Planos Directores Municipais foram elaborados na sua maior parte no início da década de 90, após um período de forte expansão urbana, quer em resultado de uma maior procura de habitação decorrente de movimentos demográficos internos e de uma maior exigência quanto ao nível de conforto do fogo, quer por reestruturação dos centros urbanos, seja pela realocização de equipamentos sociais em novos edifícios na periferia dos aglomerados existentes. Esta dinâmica de expansão territorial muito evidente nas últimas décadas em numerosas cidades e vilas de média dimensão, a par com a inexistência de instrumentos eficazes de gestão do solo poderão explicar em parte a excessiva extensão das áreas urbanizáveis previstas nos Planos Directores Municipais. Avaliações recentes apontam para um dimensionamento das áreas de expansão de tal amplitude que a capacidade proposta seria suficiente para albergar muito mais do dobro da população actual do

continente. Esta opção, tomada de forma bastante generalizada¹, pode traduzir expectativas de um reforço do crescimento recente, que só nos padrões europeus poderão ter algum suporte. De facto, Portugal apresenta a mais baixa taxa de urbanização da população relativamente aos outros países da União Europeia², com o valor de 32% em 1988, face a um valor médio europeu de 82%. Ainda que os critérios utilizados possam não ter sido os mesmos para todos os países, a discrepância da situação portuguesa, que surge com o valor mais baixo, a seguir à Irlanda (58%) e à Grécia (62%), pode fazer-nos prever que a corrente migratória dos pequenos aglomerados para os centros urbanos de maior dimensão se vai manter. A discrepância da situação portuguesa também decorre do facto de uma parte da população portuguesa se ter urbanizado pela fixação em grandes centros localizados em outros países europeus, como a França e a Alemanha.

- O crescimento dos centros de maior dimensão, associado à generalização do uso do automóvel, sem a promoção de qualquer política que incentive os transportes públicos urbanos, tem conduzido ao congestionamento crescente da rede viária intraurbana e à ocupação abusiva do espaço público disponível pelo automóvel. Numa primeira fase, a partir da década de cinquenta, as soluções eram equacionadas em termos de planeamento com um sistema de circulares e radiais que teoricamente encaminhariam para a periferia parte das deslocações urbanas. Todavia só a partir da década de oitenta essas propostas se começaram a concretizar, vindo provar à sociedade o papel das grandes infraestruturas rodoviárias como indutor do uso do transporte individual. Com um forte incremento da taxa de motorização no passado recente, começamos agora a reequacionar o necessário equilíbrio entre o transporte público e o transporte individual com a expansão de infraestruturas de transporte pesado, como o comboio suburbano e o metro de superfície. Neste domínio o reordenamento do espaço público passa também pela elaboração de planos de circulação e de gestão do estacionamento.

1 Através de uma análise comparativa dos diversos concelhos da Área Metropolitana de Lisboa verifica-se que a maior contenção da expansão urbana surge nos concelhos da primeira coroa da cidade de Lisboa.

2 De acordo com dados do Banco Mundial e das Nações Unidas apresentados em "Urbanization and the Function of Cities in the European Community", Comissão das Comunidades Europeias, 1992.

- Outra alteração recente na prática do planeamento consiste na intervenção crescente na cidade existente através de operações de regeneração urbana. Vimos assistindo à reestruturação de áreas centrais desde a década de sessenta, mas a reabilitação urbana veio tomar o lugar de renovação urbana, e mais recentemente novos programas e novas promoções muito qualificadas visam introduzir um novo dinamismo substituindo funções ou actividades obsoletas. Algumas áreas residenciais, mesmo dos anos sessenta, têm vindo a ser postas em causa, sendo sujeitas a operações de reabilitação e à sua substituição por soluções socialmente mais adequadas à população a que se destinam. A operação da EXPO corresponde a um caso exemplar de regeneração urbana, com substituição funcional e promoção de um novo polo urbano, numa área socialmente desqualificada, mas com potencialidades em termos locativos e ambientais.
- Um atributo em crescente valorização, numa cidade promovida pelos mais diversos agentes, e onde o desenvolvimento de uma imagem integrada se torna cada vez menos exequível, é a lisibilidade do espaço urbano que surge como uma necessidade da cidade aberta a todos, para um percurso claro, onde as referências e a percepção dos espaços se completam.
- Um outro atributo da polis, da cidade, como lugar de encontro de gentes de diferentes origens, de diversas proveniências, será o da urbanidade, a cidade tem que estar aberta a todos, atenta a questões emergentes como a segregação social e a pobreza, para que não se convertam em problemas insolúveis.

Sucessivas vagas de emigrantes, de origens cada vez mais longínquas, buscam trabalho e um espaço na cidade que os deverá integrar, evitando guetos e valorizando as suas raízes culturais.

- Haverá ainda que reconciliar a cidade com os seus habitantes, através de formas de diálogo e de negociação, promovendo a participação da população nas decisões que lhe dizem respeito, o que pode corresponder à opção por soluções muito mais adaptadas e aproveitando de forma mais eficaz os recursos locais. Através de um processo de capacitação dos diversos agentes urbanos será possível desenvolver uma maior adequação das soluções ao seu contexto.

- E finalmente as grandes preocupações actuais de cada cidade se individualizar, afirmar e promover face às demais está conduzindo a um verdadeiro "marketing" de cidades, tentando promover-se e atrair actividades, investimentos, potencialidades de desenvolvimento, dentro de uma ideologia post-modernista que abandona as pretensões de alterar a forma física e a estrutura social da cidade, embarcando num "real-urbanismo" não voluntarista, que dirige as suas intervenções para grandes obras de circulação, organizando o espaço urbano como um espaço económico, libertando as áreas mais atractivas para a localização de empresas e para intervenções simbólicas localizadas como marcos de referência de um tecido social em que se intervém de forma cada vez mais indirecta.

O PLANEAMENTO URBANÍSTICO ESTÁ DOENTE

*António Fonseca
Ferreira*

Engenheiro Civil

Director da Revista
"Sociedade e Território"

1. Constatamos hoje, os que trabalhamos em planeamento urbano, que os Planos estão cada vez mais difíceis de elaborar, mais morosos para aprovar, e, uma vez aprovados, revelam-se de aplicação difícil, morosa ou irrealizável.
2. Porquê assim?

Tal não deveria acontecer se tivermos em conta que temos feito uma intensa aprendizagem da elaboração de planos urbanísticos, desde 1974; a legislação simplificou-se, em 1990; e as instituições encarregadas da aprovação – e os seus responsáveis -, também exercitaram a função. Logo, deveria ser mais eficiente a respectiva tramitação e aprovação.
3. E a aplicação dos Planos? Porquê tantas dificuldades, impasses, desajustamentos?

Então se os Planos são laboriosamente concebidos, hoje dialogados com entidades diversas, não é para responderem às necessidades e às solicitações do ordenamento e do desenvolvimento urbano?

4. Temos, necessariamente, de nos interrogar sobre as razões desta situação. Não colhe “meter a cabeça na areia”, ou, pior, passar a vida a “bater” com a “cabeça no muro”.

Habitualmente, atiramos com as culpas todas desta situação para a burocratização das instituições, o subjectivismo e arbítrio na interpretação das leis pelos responsáveis da administração – central ou municipal -, ou para a complicação do sistema de planeamento.

Seguramente que tais desajustamentos existem. Mas, em minha opinião, actualmente, existe outra causa mais profunda: os conceitos, as modalidades e os instrumentos do planeamento urbano estão completamente desajustados das realidades económicas, culturais, sociais e espaciais.

São conceitos e instrumentos anacrónicos, que já não correspondem às realidades e às necessidades do ordenamento territorial e urbano da(s) sociedade(s) em que vivemos.

5. Então, o que é que mudou que torna obsoletos os instrumentos de planeamento urbanístico nados e criados nas sociedades saídas da crise estrutural de 29/30 e do pós – 2ª Guerra Mundial?

Mudaram, profundamente, a economia, as sociedades, os valores e os elementos que conformam as transformações espaciais.

Globalizou-se, internacionalizou-se e terciarizou-se a economia; a mobilidade espacial das unidades produtivas aumentou fortemente; simultaneamente fragmentou-se a actividade económica, dando origem a uma multiplicidade de iniciativas individuais e de pequenas unidades.

É da conjugação dos grandes projectos de reconversão económica e urbana com a multiplicidade de pequenas iniciativas empresariais, da subcontratação e do trabalho ao domicílio, que hoje se faz o (des)ordenamento espacial e territorial.

6. Demais, as novas tecnologias e, particularmente, as telecomunicações e a telemática reforçam aquelas tendências, e têm fortes impactos na implantação espacial das unidades produtivas, comerciais e residênciais. Num primeiro tempo foi o automóvel individual que contribuiu para a dispersão urbana; seguiu-se, com a fragmentação da actividade produtiva, a economia difusa; agora é o computador individual e a telemática que potenciam a dispersão e a difusão, económica e espacial.
7. Entretanto, verificou-se uma profunda alteração qualitativa nas relações económicas e territoriais: quebrou-se a tradicional matriz em cadeia hierárquica, passando-se às ligações em rede que potenciam novos e múltiplos intercâmbios.
8. Profundas alterações, idênticamente, nos valores sociais, com a afirmação da individualidade e o progresso na democratização e na abertura dos costumes e das sociedades. As pessoas têm outra liberdade, irreverência, agem pelo protesto ou pela revolta aberta. Os acontecimentos da ponte sobre o Tejo, em 1994, múltiplos protestos contra a insegurança nas vias de comunicação e na implantação de aterros sanitários ou unidades de tratamento, etc., aí estão a testemunhá-lo.
9. Em suma: as actividades económicas e sociais fragmentaram-se; a sua inserção espacial dispersou-se; as sociedades complexificaram-se e o futuro é mais incerto, menos previsível; o movimento sobrepõe-se à ordem; as mutações económicas, tecnológicas, sociais e cultu-

rais processam-se a um ritmo vertiginoso que ultrapassa as nossas percepções, reflexões e capacidade de acção. Pelo menos enquanto munidos de concepções e instrumentos que são os de outra época.

A complexidade, a heterogeneidade, a conflitualidade, a mudança, os desequilíbrios sócio-urbanísticos e a incerteza, são constantes com as quais temos que trabalhar, com as quais se confronta o planeamento territorial e urbano.

10. Um outro facto de profundas consequências sobre o planeamento territorial e urbano é este: finalmente estamos convencidos de que os recursos naturais, designadamente o solo, a água, o ar que respiramos, são bens escassos. Coisas que pouco ou nenhum valor tinham há 30 anos atrás.

Hoje, a salvaguarda dos recursos naturais e dos eco-sistemas, a valorização dos factores ambientais, as economias de energia, a escassez dos recursos financeiros e a limitação das receitas fiscais constituem-se como pressupostos fundamentais de trabalho para a gestão do território, das cidades e dos aglomerados urbanos.

11. Assim, há que compreendê-lo, não é mais possível fazer planos urbanísticos como há 30 anos. Para uma realidade de evolução lenta, “captável” e previsível; uma sociedade mais homogénea e hierarquizada; com recursos julgados inesgotáveis; trabalhando em gabinete, em circunscrito arranjo entre técnicos e decisores políticos.

O planeamento urbanístico, nos cânones ainda estatuídos entre nós, é um instrumento de racionalização, de normatividade da intervenção do Estado a nível do espaço, característico instrumento de regulação do Estado Providência.

As radicais mutações económicas, sociais e culturais, com as inerentes incidências espaciais e territoriais, tornam caduco o planeamento urbanístico funcionalista, hierarquizado e finalista.

É urgente criar e praticar novas modalidades e instrumentos de planeamento.

- 12.** Este têm de ser mais estratégico, processual e flexível. Sobretudo mais aberto, comunicativo e interativo, acolhendo e incrementando a participação dos cidadãos e das suas organizações bem como dos agentes económicos.

É preciso ter em conta e valorizar a diversidade que é, cada vez mais, a pulsão criativa das sociedades. Criatividade, inovação, vitalidade económica e cultural têm o seu suporte na diversidade, na individualidade e na fragmentação.

- 13.** Então, o que fazer?

Deitamos fora os Planos como pretendem alguns? Deitamos “fora o menino com a água do banho”?

Não é a minha opinião.

- 14.** Teremos de “deitar fora”, sim, os planos urbanísticos, em particular os planos de pormenor nos cânones em que estão legislados e são praticados. Planos de Pormenor que se pretendem “integrados” e “integradores”. Que são de uma natureza funcionalista e de uma rigidez incompatíveis com as realidades contemporâneas. São coletes de força que ditam a morfologia, as tipologias, a cércea e as cotas de soleira! E não contemplam nem dão saída às iniciativas concretas, privadas ou públicas que vão surgindo.

- 15.** Assim, preconizamos um Sistema de Planeamento Territorial, em 3 níveis, um sistema mais flexível, preferencialmente orientador, menos restritivo. Esquemáticamente:

NOVO SISTEMA DE PLANEAMENTO TERRITORIAL

