

(1) ACTUAIS DESAFIOS NA ADMINISTRAÇÃO URBANÍSTICA MUNICIPAL

Ana Lúcia Virtudes,

Departamento de Engenharia Civil e Arquitectura, Universidade da Beira Interior, Edifício II das Engenharias, Calçada Fonte do Lameiro 6201-001 Covilhã, tel.: +351 962360882, e-mail: virtudes@ubi.pt

0. Resumo da comunicação:

(2) Tem-se vindo a verificar de um modo geral nos municípios em Portugal, algumas lacunas ao nível da administração urbanística que resultam entre outros factores do modo como os instrumentos de gestão territorial e as normativas que enquadram as acções de edificar e urbanizar têm vindo a ser elaborados, aprovados e executados no caso dos primeiros e sujeitas ao prévio controlo municipal no caso dos segundos. Os últimos anos e em especial os últimos 16 anos, pós Decreto-lei n.º 69/90 de 2 de Março que estabelecia os planos municipais de ordenamento do território assinalaram um dos mais dinâmicos períodos em matéria de administração urbanística municipal. Por todo o país foram elaborados, aprovados e têm vindo a ser executados centenas de planos municipais de ordenamento do território, desde a escala concelhia de análise do plano director municipal, à escala dos aglomerados urbanos do plano de urbanização e à escala mais detalhada do plano de pormenor. Paralelamente, a oferta de fogos no mercado imobiliário, resultante essencialmente da iniciativa privada nunca antes registara idêntico crescimento. Mais de dez anos volvidos e muitos dos problemas diagnosticados à partida estão longe de terem sido resolvidos, tendo entretanto outros surgido.

1. Introdução

Com a elaboração sistemática do Plano Director Municipal, os municípios, em matéria de planeamento urbanístico, têm limitado a sua acção a executar este plano, sendo pouco expressivo o trabalho desenvolvido em planos mais detalhados, isto é, no desenho da cidade.

O PDM acabou por incluir um receituário e formulação estereotipada sem grande validade ou conteúdo, a não ser para legitimar a acção administrativa do município e dispensar os planos de pormenor. A elaboração do PDM, ainda que com (in)disponibilidade de meios técnico-financeiros, trouxe vantagens inegáveis como o facto de, mercê da ausência de uma cultura urbanística, familiarizar a generalidade dos munícipes com a prática do planeamento urbanístico. Mas associa-se também a aspectos negativos, emanados da sua conflituosa execução, com origem em lacunas conceptuais e na sua utilização para decidir acerca de questões relativas aos planos mais pormenorizados:

- Frequentemente integra conteúdos deslocados, ou seja, definições ambíguas como a de perímetro urbano, ao classificar espaços urbanizáveis fora do perímetro urbano sem a intenção de criar novos aglomerados urbanos;

- Confunde conceitos distintos como os de classe de espaço e categoria de uso, ao omitir pequenos aglomerados existentes, imiscuindo-os nas classes de espaço agrícola ou florestal envolventes;
- Impõe índices e parâmetros urbanísticos, como a profundidade máxima das empenas ou a largura da faixa de rodagem e do passeio na ausência de qualquer expressão de desenho urbano que os defina e justifique.

Disposições como estas, inoperantes neste nível de intervenção, confundem os políticos, técnicos e agentes privados que operam no território e originam perversidades na utilização deturpada de um plano nem sempre provido de estratégias urbanísticas municipais.

2. Objectivos

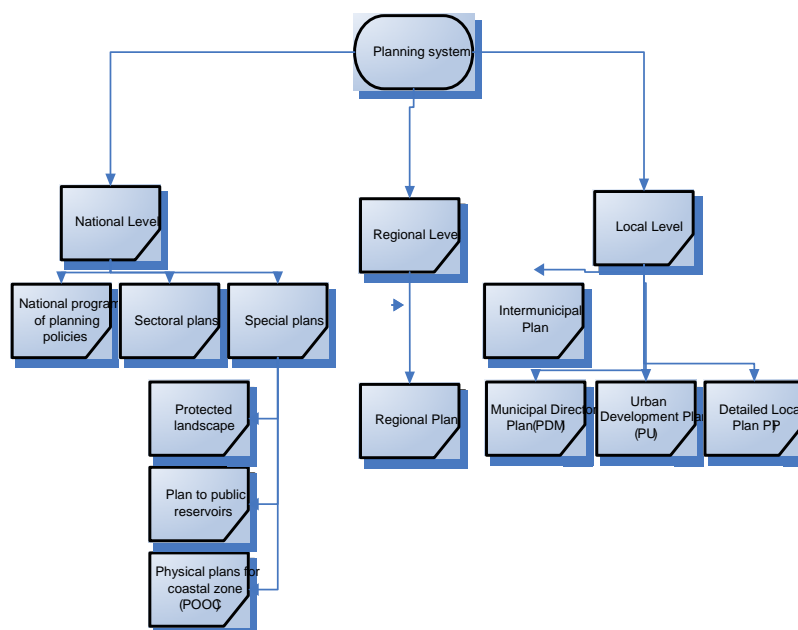
Face à problemática descrita, constitui o principal objectivo desta análise contribuir para reflectir acerca da eficácia da gestão urbanística municipal, num exercício permanente de empenho, imaginação, persistência e rigor técnico.

Trata-se de um contexto metodológico complexo e multi-objectivo:

- Complexo porque abrange um vasto conjunto de acções prévias aos planos, como sejam o diagnóstico e caracterização do sistema territorial em estudo, ou a difícil actualização do cadastro e uma série de acções posteriores aos planos, como a definição dos sistemas de execução e avaliação da eficácia das disposições aplicadas no dia-a-dia dos municípios.
- Multi-objectivo porque resulta da acção e empenho de uma equipa transdisciplinar, com técnicos de diferentes formações científicas, que abordam o território na sua relação com a sociedade (competido ao urbanista coordenador, compatibilizar as várias especialidades). Porque se articula com a comissão mista de acompanhamento, e demais entidades exteriores ao Município, num exercício de negociação e compatibilização de vontades entre os intervenientes da Administração central, local e as entidades privadas. E porque sucede em cooperação com programas sectoriais e regionais em curso ou previstos no Município, e com medidas de desenvolvimento económico e social aplicáveis ao seu território.

3. Actual sistema de gestão territorial em Portugal

(3) O contexto dos últimos anos culminou no actual sistema de gestão territorial, composto por uma série de documentos legais com ênfase nos aspectos relativos aos procedimentos de elaboração e execução dos planos urbanísticos.



Como é sabido compreende três níveis administrativos de intervenção: central, regional e local ou municipal, cada um deles com os respectivos instrumentos de intervenção no território, na sua maioria os mesmos de antes, com algumas novidades como os planos sectoriais, ou os planos intermunicipais a serem elaborados por dois ou mais municípios associados para o efeito ou pelas Associações de Municípios e com algumas alterações como o facto do PROT (o plano regional deste país sem regiões) deixar de vincular directamente os particulares ou ainda as várias modalidades criadas para os planos de pormenor. O sucesso do entendimento entre o município, entidade responsável por emanar as directivas da gestão urbanística, e a população do concelho, que as deve observar, assenta na eficácia da transmissão da informação, tornando mais visíveis as consequências das opções técnicas em curso e mais credíveis as decisões políticas de modo a evitar algumas das actuais lacunas.

(4) Um desses aspectos diz respeito à morosa¹ elaboração do PDM, peça chave da administração urbanística municipal:

- Cerca de 6 a 11 anos, após a aprovação em Assembleia Municipal e até à ratificação pelo Conselho de Ministros (quando vigorava o D.L. 208/82);
- 291 dias para a obtenção de um parecer solicitado no decurso da sua elaboração, ao Instituto Português do Património Cultural, quando o deferimento tácito está previsto aplicar-se após 60 dias;
- Cerca de 2 anos de elaboração no caso do PDM de Lisboa e 9 anos no caso do PDM de Coimbra.

4. Perversidades da RAN e da REN

(5) A experiência da administração urbanística municipal na delimitação da reserva agrícola nacional (criada em 1982) e da reserva ecológica nacional (criada em 1983) evidencia um exercício de alguma irracionalidade, que proíbe à partida as acções de edificar e urbanizar, na ausência de medidas de

¹ Costa Lobo (2001) in “Administração urbanística, evolução legal e sua prática”, IST Press, Lisboa.

valorização agrícola e protecção dos ecossistemas como se propõem fazer. E digo à partida até ao momento da sua desafecção.

Em termos jurídicos, a RAN e a REN são meras restrições por utilidade pública que António Costa (2000) explica como “limitações ao direito de propriedade que visam a realização de interesses públicos abstractos”, tais como a protecção dos ecossistemas e a valorização agrícola. Ora, porque o perímetro urbano deveria esgotar as áreas de dominante urbana e, de um modo geral, extinguir as possibilidades de edificar (salvo algumas excepções) e de urbanizar (sem excepção), é inútil definir a RAN e a REN, sob o falacioso pretexto de impedir estas acções, legitimadas, sem regras no restante concelho em área não abrangida. Estar incluído na RAN constitui motivo suficiente para indeferir a pretensão de urbanizar, nem sempre com os argumentos técnicos que justificam a tomada de decisão, diria que numa atitude autoritária da entidade da tutela. O oposto é o bastante para licenciar.

Por outro lado e ao invés do que exige a RAN, solos exclusivamente afectos à agricultura,ⁱ o espaço agrícola não é obrigatoriamente monofuncional, coexiste com outras actividades, combina diversas categorias de uso e carece de graus de infra-estruturas básicas. O isolamento de usos do solo requer-se perante actividades que apresentam riscos para a saúde pública e não nesta actividade, cujo desempenho depende de aspectos como as exigências das culturas, as tecnologias de produção, a distribuição geográfica das actividades económicas ou os padrões de povoamento.

Outro equívoco é obrigar a explorações agrícolas viáveis, numa visão estritamente economicista, que inviabiliza a opção familiar de viver à ilharga da cidade, fora dela, em explorações agrícolas economicamente deficitárias, que apenas fazem sentido no âmbito familiar da produção para auto consumo, como complemento a actividades paralelas exercidas noutros sectores.

No caso da reserva ecológica, a ideia de a regulamentar adveio do intuito de colmatar o caos urbanístico herdado dos anos setenta, limitando a edificação em zonas costeiras, declivosas, ribeirinhas ou áreas de infiltração máxima, sob o pretexto de preservar os ecossistemas e garantir a continuidade dos processos biológicos, tão necessária ao equilíbrio das actividades humanas. Nela se proibiam as acções que diminuam as suas funções e potencialidades,ⁱⁱ excepto as que pela sua natureza e dimensão não prejudicassem o equilíbrio ecológico. Ora, delimitar zonas ecológicas deve ser um meio de valorizar o património natural e não um entrave ao licenciamento urbano. A protecção dos ecossistemas depende de factores como a cadeia alimentar, o ciclo nutritivo, o circuito energético ou a evolução das espécies, e não da imposição dogmática de áreas sem usos, deixadas ao abandono, à margem dos Parques e Reservasⁱⁱⁱ que abrigam comunidades de fauna e flora e que configuram ecossistemas únicos. Não estaria a REN, ao proibir a destruição do coberto florestal, a impedir a limpeza da floresta, fulcral na prevenção dos incêndios que anualmente devastam milhares de hectares? Não estaria a REN, ao proibir a construção de acessos e habitações, a impedir a actividade agrícola que carece deste tipo de infra-estruturas?

A sua afirmação pela negativa interditava todos os usos e não assumia nenhum, proibia todas as actividades económicas, diria que numa afronta aos princípios democráticos do Estado de Direito. Ainda hoje prevalece na opinião pública a ideia de que contestar os critérios da REN é ser contra o Ambiente, quando o paradoxo reside no facto de delimitar áreas às quais não confere nenhum uso. Esperamos o melhor do novo diploma da REN publicado no passado dia 6, o Decreto-lei n.º 180/2006.

5. Insuficiência dos perímetros urbanos sobredimensionados

(6) Os aparentemente sobredimensionados perímetros urbanos, que os índices urbanísticos apontam poderem abarcar 40 milhões de habitantes, 10 dos quais na margem direita do Douro, têm sido afinal insuficientes para garantir a fluidez do mercado imobiliário e fundiário, com a oferta de lotes e fogos a preços competitivos. Por outro lado, promovem a dispersão da edificação e da urbanização dentro dos aglomerados urbanos, com vastas áreas por preencher e infra-estruturas por aproveitar.

6. Desordenamento dos perímetros urbanos, decorrentes dos espaços urbanizáveis

À escala de análise 1/25000 do PDM à qual têm vindo a ser delimitados, os perímetros urbanos têm elevado grau de erro e incerteza e apenas servem de indicação à sua aferição em planos mais pormenorizados.

Por outro lado, o espaço urbanizável deve identificar as áreas de expansão disponibilizando a oferta de solo urbanizado e deve definir, no tempo e no espaço, as regras da urbanização regidas por prioridades de ocupação que obstem à dispersão do edificado, ao desperdício de infra-estruturas e à especulação do preço do solo num mercado dominado pelo sector privado.

A não definição das normas de ocupação do espaço urbanizável, conduz à dispersão de edifícios e infra-estruturas e ao desordenamento, pois uma parte desta área é urbanizada, outra não, por inércia ou opção dos proprietários. Compete à administração urbanística municipal, tomar a iniciativa de incentivar a urbanização do espaço urbanizável, através de políticas de solos que disponibilizem excedentes de lotes, sendo parte activa no mercado ao invés de continuar a quedar-se na posição passiva do licenciando avulso de operações de loteamento e obras particulares. Tal iniciativa permitiria colmatar as vastas áreas por preencher e afastar da opinião pública a ideia de que o perímetro urbano é um colete-de-forças que coíbe a acção dos promotores privados. Para além do crescimento populacional, a carência de habitação, as alterações da estrutura familiar, as necessidades de equipamentos e espaços colectivos, a procura de habitação secundária e as exigências de conforto, constituem indicadores à rectificação dos perímetros urbanos.

- Cartografia:

(7) Não poderemos esquecer as ambiguidades nos limites dos perímetros urbanos provocadas pela deficiente cartografia:

- Fotocópias de má qualidade;

- Traços grosseiros à escala 1/25000;
- Desconhecimento do cadastro;
- Discordâncias entre a planta síntese e a planta de condicionantes.

- Participação pública:

Quanto à participação pública, vinha sendo ineficaz, porque após a conclusão da elaboração dos planos municipais, momento em que a autarquia deveria "...considerar as sugestões...", daí resultantes, de acordo com a redacção do Decreto-lei n.º 69/90, tal expressão apenas significava qualquer coisa como: guardar tudo na gaveta, ou não deitar para o lixo, pois o plano estava feito e dificilmente se questionariam tantos anos de trabalho, encontros, reuniões e rectificações financeiras.

7. Excepção tornada regra com os índices e parâmetros urbanísticos

(8) No que concerne a índices e parâmetros urbanísticos, considera-se não competir ao âmbito conceptual do PDM, à escala concelhia de análise de 1:25000, estipular índices urbanísticos, cuja eficácia e aplicação resulta do desenho urbano, conteúdo este que o PDM não inclui. A experiência tem vindo a demonstrar que a administração urbanística municipal, tem utilizado o PDM para fazer aplicar índices e parâmetros urbanísticos na ausência de qualquer expressão de desenho urbano que os defina e justifique, esvaziando o conteúdo a atribuir aos PP. Ora, tais parâmetros devem resultar do desenho do aglomerado urbano, rua ou praça a que se referem, contrariando a tendência vigente segundo a qual as entidades envolvidas, autarquia, proprietários dos terrenos, promotores e técnicos recomendam as soluções que exploram os valores máximos, transformando a excepção em regra!

A definição, no tempo e no espaço, de intensidades construtivas, pelo desenho da composição urbana, deve ocorrer a par do esclarecimento de como se concretiza essa intensidade, evitando que a definição rigorosa do quanto se constrói, pela imposição cega e meramente administrativa de índices e parâmetros urbanísticos, deixe à mercê de processos aleatórios, resultantes de licenciamentos avulso de edificações e urbanizações, o onde, o quando e particularmente o como.

8. Actuais desafios na administração urbanística municipal

(9) Os desafios que se colocam actualmente à administração urbanística municipal, passam por adequar as práticas e os planos urbanísticos ao novo regime jurídico² dos instrumentos de gestão territorial que impôs significativas alterações ao anterior, bem como aos princípios da lei de bases de ordenamento do território e de urbanismo³, que apela à contenção dos perímetros urbanos.

(10) O conceito de perímetro urbano, que designava o somatório dos espaços urbano, urbanizável e industrial contíguo, passou a designar apenas o espaço urbano, com a possibilidade de nele identificar 3 categorias de uso do solo, espaço urbanizado, de urbanização programada e estrutura ecológica do sistema urbano.

² Decreto-lei n.º 380/99 de 22 de Setembro.

³ Lei n.º 48/98 de 11 de Agosto.

Consequentemente, a classe de espaço urbanizável deixou de existir. Tal ablação, parece ter o objectivo de colmatar a prática anterior que deixava por urbanizar os espaços urbanizáveis, por inércia dos proprietários dos terrenos a par da inexistência de iniciativas do lado da Administração local, como já referi.

- Participação pública/Execução dos planos:

(11) Referência também para os desafios que se colocam no âmbito da participação pública nos instrumentos de gestão territorial de âmbito municipal, agora prevista durante os procedimentos da sua elaboração, alteração, revisão ou execução e não apenas no final do processo quando a versão final do plano estava já concluída, bem como para as expectativas criadas em torno da novas regras de execução dos instrumentos de gestão territorial:

- Os sistemas de execução
- Os instrumentos de execução
- E os mecanismos de perequação compensatória entre os proprietários abrangidos pelas disposições iminentemente desigualitárias dos planos urbanísticos.

9. Comentário final

(12) A ausência de conteúdo, iludida num aparato gráfico, volumoso e complicado regulamento administrativo, transforma os planos urbanísticos municipais num incipiente cumprimento de uma formalidade jurídica que justifica, através de um ritual de reuniões e encontros, as decisões dos órgãos municipais.

A postura da administração urbanística municipal deve resultar do exercício intelectual, técnico, sério e responsável, adequado à realidade dinâmica do território, que responsabilize os técnicos, políticos, promotores e cidadãos por cumprirem as disposições dos planos urbanísticos. Divulgar o seu conteúdo significa tornar visíveis as consequências das opções técnicas e credíveis as decisões políticas, através de instrumentos que outorgam faculdades e não como “medidas ablativas de direitos” (Alves Correia, 1989). Como refere Nuno Portas a propósito “ O município não pode avançar numa nova política sem o apoio político e a cooperação dos agentes mais interessados em que as coisas mudem no dia-a-dia urbanístico dos cidadão.” 2005 (in “Os tempos das formas, vol.I: a cidade feita e refeita”, pp.226).

Bibliografia de referência:

- (1) Correia, F. Alves (1989), *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Coimbra, Almedina.
- (2) Correia, Paulo V. D. (1993), *Políticas de Solos no Planeamento Municipal*, Lisboa, FCG.
- (3) Costa, A. Pereira da (2000), *Direito dos Solos e da Construção*, Braga, Livraria Minho
- (4) Lobo, M. Costa (2001), *Administração urbanístico evolução legal e sua prática*, Lisboa, IST Press.
- (5) Mancuso, Franco, e Serena, Stella (pr.) (1980), *Las Experiencias del 'Zoning'*, Barcelona, Gustavo Gili.
- (6) Pardal, S. Costa (1988), *Planeamento do Território: instrumentos para a análise física*, Lisboa, Livros Horizonte.
- (7) Pardal, Sidónio et al. (2000), *Normas Urbanísticas Vol. IV*, Lisboa, UTL/DGOTDU.

ⁱ Decreto-lei n.º 196/89 de 14 de Junho – Regime jurídico da Reserva Agrícola Nacional.

ⁱⁱ Decreto-lei n.º 93/90, de 19 de Março – Regime jurídico da Reserva Ecológica Nacional.

ⁱⁱⁱ Regulamentados pelo Decreto-lei n.º 613/76 de 27 de Julho.