

PLANEAMENTO *E/OU* GESTÃO URBANÍSTICA A que se deve a disjunção e o que falta para a conjunção

1. AS PRÁTICAS ANTECEDENTES E OS RESULTADOS OBTIDOS

Na sequência do processo de concentração populacional nos centros urbanos ocorrido nas últimas décadas veio a verificar-se um crescimento urbano precipitado e massificado. O resultado a que se chegou, em grande parte dos casos e não esquecendo os casos meritórios que também os há, como é consensualmente reconhecido, não abona suficientemente em favor do adequado ordenamento, infra-estruturação e equipamento, enfim, da boa qualificação geral do espaço urbanizado. A que se deve este fenómeno? Certamente que não a uma exclusiva razão e provavelmente a legislação também terá dado, involuntariamente, um contributo. Vejamos resumidamente...

Quem gere o território?

Os últimos 30 anos de democracia e de crescente autonomia autárquica, trouxeram um crescente atributo municipal de gestão do território, contudo não acompanhado da mesma autonomia técnico-administrativa que continua acentuadamente restringida pela tutela central.

Quem faz a cidade?

Fez-se da construção civil a base da economia e da promoção imobiliária a protagonista determinante do desenvolvimento urbano. O fazer cidade deixou de ser função social para ser função especulativa.

Os agentes promotores/construtores da cidade suspeitam do planeamento e da administração urbanística se ela representava incertezas, discricionariedade e indefinidas delongas na resposta às suas solicitações. Aderem quando o plano existe e apresenta soluções que lhes permita rapidamente desenvolver o seu empreendimento. Voltam a desconfiar se a sua pretensão é condicionada à existência de um plano que ainda não existe. Todos estes factores acabam por justificar e “legitimar”, também, os fenómenos de especulação no mercado fundiário.

Quem decide?

Os agentes decisores resistem ao planeamento porque não responde na hora certa às oportunidades que se apresentam e lhes reduz a sua margem de discricionariedade na tomada de decisões quer no espaço quer no tempo. Ainda não viram o plano como forma de, com maior segurança e eficácia, dar resposta às aspirações da população e apresentar resultados no final dos seus mandatos políticos. Vêem ou argumentam o planeamento como algo difícil e

moroso de obter e portanto de deficiente oportunidade, partindo por isso frequentemente para a execução da obra sem prévia ponderação da intervenção na envolvente.

No meio destas duas posições temos uma acção de gestão territorial em geral e urbanística em particular que fomenta a incerteza e alimenta a discricionariedade, apoiando-se em elementares critérios meramente quantitativos, desprezando os critérios qualitativos baseados em avaliação prévia integrada.

O estado da arte de gestão do território

Verifica-se assim uma latente desconfiança dos agentes entre si e que o estado da arte do planeamento e da gestão urbanísticos não estão a satisfazer quer os decisores da administração quer os promotores da execução do desenvolvimento urbano, resultando em cidade desconexa, disfuncional, feia e de mal com a natureza, levando as pessoas a estar de mal com a cidade. Insustentável portanto.

Quem determina a qualidade do espaço urbano?

Estudos realizados levam a concluir que, dos inúmeros factores que constituem todo o sistema do processo urbanístico, são a qualidade da **administração local** (planeamento e gestão urbanísticos) e a **regulação do mercado fundiário**, aqueles que mais determinam a qualidade do resultado produzido no desenvolvimento do espaço urbano. Dessa análise se conclui então que quaisquer medidas a implementar com vista à modificação do sistema na perspectiva aqui em foco, deverão agir fundamentalmente sobre a administração urbanística, o mesmo é dizer que, face à reconhecida deficiente qualidade do espaço urbano que se generaliza entre nós, especialmente em áreas periféricas ou suburbanas, haverá que agir na modificação das políticas e actuação da Administração Local.

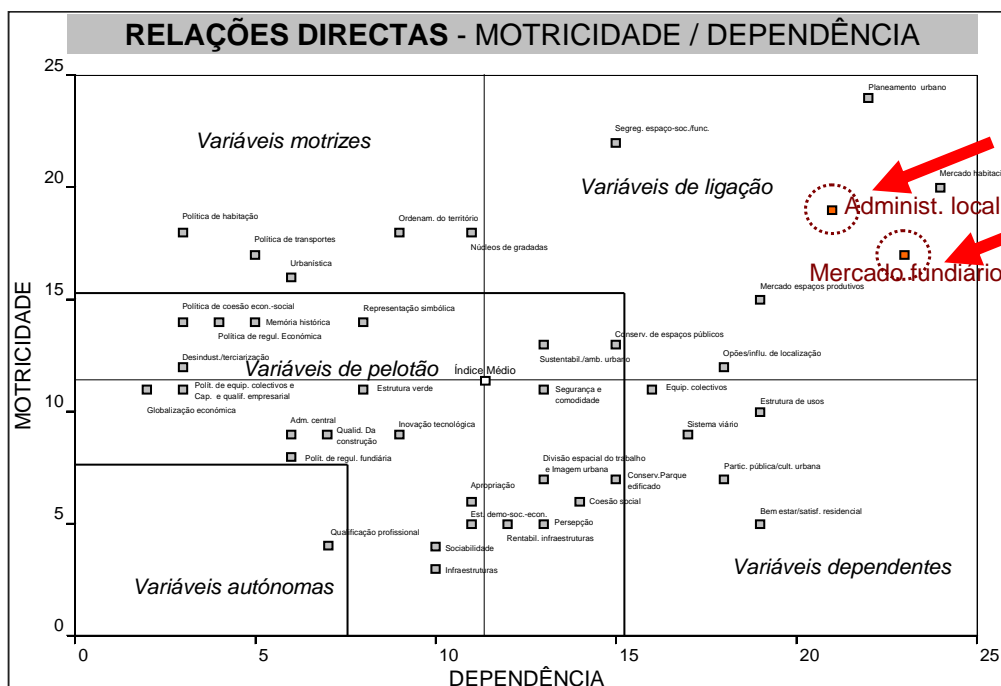


Figura nº 1 – Relação de interdependência entre os factores do processo urbano

Temos planos directores mas não temos planos intermédios

Antes era a governabilidade sem planos, agora temos planos directores mas não temos planos intermédios onde se faça a prévia avaliação integrada e a concertação de interesses e faz-se a gestão apenas com projectos de execução apresentados pelos promotores (o urbanismo faz-se através do processo de licenciamento), obviamente não acautelando ou prevenindo suficientemente os interesses colectivos. Falta o encontro de estratégias público-privado.

Em contrapartida, a pressão do mercado tem, impositivamente, induzido a precipitação da acção de licenciamento e a lei, em favor da garantia de justiça e dos direitos dos particulares, exige respostas fundamentadas em critérios parametrizados e dentro de prazos limitados.

Segue-se a reboque de interesses e vontades aleatórios, raramente preocupados com o interesse público e com a harmonização das diferentes intervenções. Deste modo, poderemos ter um excelente modelo de território como objectivo, mas faltam os processos ou métodos necessários para conseguir obter a eficaz e coerente concretização desses objectivos. O resultado é, sistematicamente, o inacabado, o desconexo, o disfuncional.

2. O QUE FALHOU E POR QUÊ?

O RJUE permite o licenciamento sem prévio planeamento intermédio. Sim, esta é a realidade, se tomarmos a consciência de que os PDM, único IGT obrigatório, se tratam, e correctamente, de planos de natureza estratégica que estabelece o modelo territorial genérico a todo o território municipal e, portanto, não é específico a cada circunstância ou problema.

Um dos pecados mortais que o regime de licenciamento urbanístico veio a cometer foi, de facto, não ter ficado por aí mesmo, o **regime de licenciamento**, e passar a assumir-se como regime jurídico de urbanização e edificação, fazendo com que, por muitos, especialmente os mais inexperientes, passasse a ser entendido como o núcleo central/fundamental da regulação da urbanização e da construção e tudo o resto, desde os PMOT e até os planos supra-municipais bem como os regimes reguladores de áreas sectoriais (mobilidade, segurança, serviços urbanos, dotação de equipamentos e espaços públicos, infra-estruturas, etc.) passassem a ser vistos como regimes colaterais supletivos.

Quanto a nós, este problema, nascido desde logo nos anos 60 com o abandono dos planos associados aos contratos de urbanização e a instituição dos loteamentos, por iniciativa privada, de parcelas individualizadas, veio a consolidar-se quando o D.L. nº 448/91 e o D.R. nº 63/91 de

29 de Novembro vieram estabelecer, sem qualquer distinção de tratamento que não, somente, quanto aos documentos de instrução do processo, operações de loteamento em:

- Área abrangidas por plano de pormenor;
- Área abrangidas por plano de urbanização;
- Área abrangida por plano director municipal;
- Área **não abrangida** por plano municipal de ordenamento do território.

Ora, isto passou a significar que qualquer operação de loteamento poderia acontecer sem prévio PMOT, só se alterando esta situação quando passasse a vigorar PDM. Sabemos agora que a totalidade, ou quase, dos PDM não veio a obrigar ao planeamento e programação urbanísticos previamente ao projecto de execução de urbanização e loteamento. Nenhuma versão do RJUE alterou esta situação e, ao longo destas quase duas décadas de grande ímpeto “urbanizacionista” que só muito recentemente abrandou, a grande parte da urbanização (muitas operações de loteamento com centenas ou mesmo milhares de fogos) foi realizada sem planeamento ou programação urbanísticos ou seja, sem acautelar devidamente o interesse público e sem acautelar devidamente a participação pública.

Ficou a faltar a abordagem intermédia entre o planeamento estratégico e o projecto de execução. Ficou a faltar, portanto, a acção que, observando os objectivos de desenvolvimento e as orientações de política, coordena as vontades de intervenção e interesses económicos dos agentes, as interliga e lhes dá coerência em compatibilização com os condicionalismos e valores sectoriais, conferindo capacidade operativa e eficácia como principal garantia da qualidade dos resultados.

Por outro lado, têm vindo a ser experimentadas reformas planeamento do território, tendo vindo a LBOTU a instituir um sistema de planeamento, com uma estrutura lógica e relativamente bem definida e da qual resultou o RJGT e o RJUE.

Porém, os dois regimes vieram a passar por diversas metamorfoses que se traduziram em sucessivas reformulações legais e regulamentares que tiveram, com certeza involuntariamente, o efeito de cavar um fosso entre ambos os regimes, gerando a cada vez maior estranheza e desconhecimento recíprocos da parte de quem com cada um deles trabalha no seu dia-a-dia no âmbito do seu trabalho.

Tiveram também outro efeito na prática. O RJGT promoveu uma cada vez maior sofisticação do sistema de planeamento, complexificando e demorando os processos de elaboração e fazendo proliferar os IGT em função de objectivos ou interesses sectoriais, regionais ou de nível administrativo. O RJUE, que suposta mente seria apenas o regulamento do procedimento do acto administrativo de licenciamento e constituição de direitos legais mas com base em prévio planeamento e programação da administração do interesse público, tornou-se um caminho autónomo e suficiente para a gestão do desenvolvimento urbano sem o referido planeamento prévio, transformando-se, assim, num regime de gestão territorial alternativo.



Figura nº 2 – Tramitação processual dos planos de pormenor e dos projectos de loteamento

Nestas circunstâncias, tem vindo sistematicamente a acontecer que o processo de urbanização em termos generalizados tem vindo a desenrolar-se, generalizadamente, através do simples projecto de loteamento, parcela a parcela, evitando-se o adequado planeamento de escala intermédia e de coordenação operativa, não somente por vontade dos promotores mas com a conviência da administração municipal e com o completo autismo da administração central.

SISTEMA MUNICIPAL DE PLANEAMENTO E GESTÃO DO TERRIÓRIO

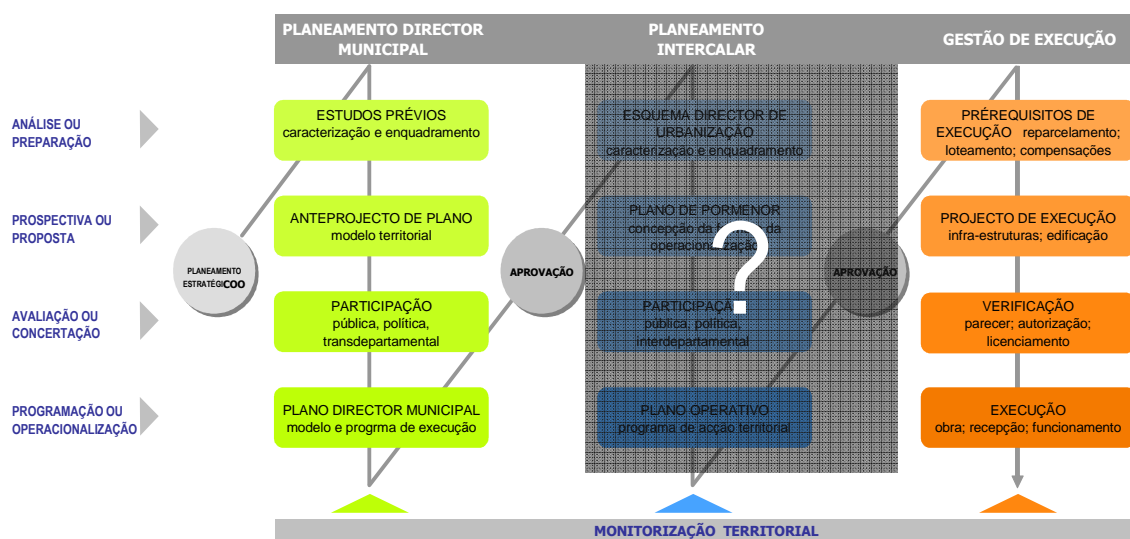


Figura nº 4 – Diagrama do fluxo de gestão territorial que marginaliza o planeamento intermédio

É por isso que a grande parte da área urbanizada, principalmente nos grandes centros urbanos, tem decorrido de operações de loteamento e urbanização sem planeamento intermédio e somente com projecto de execução, para parcelas fundiárias desgarradas. Importaria ser feita investigação sistemática quanto à relação de produtividade de área urbanizada e edificado envolvendo planeamento intermédio ou somente projecto de execução/loteamento, o que não seria difícil, já que, nas CCDR é feito o controlo processual dos PMOT e são registados os alvarás de loteamento.

Deste modo, apesar do esforço por bem fazer que muitos técnicos a intervir no licenciamento e dos técnicos a intervir no ordenamento e planeamento do território, a verdade é que o resultado não poderia ser outro senão o desenho urbano que secundariza ou marginaliza os espaços de uso público (observar a figura seguinte), a urbanização fragmentada e desqualificada, desprovida de adequadas redes de equipamentos e serviços à população e níveis de atendimento e funcionalidade de acessibilidades e transportes com óbvios prejuízos para a mobilidade e para a sustentabilidade ambiental.

É claro que muitos dos efeitos destas propostas são atenuados pela intervenção dos serviços mas torna-se penoso e ineficiente proceder sistematicamente a correcções em trabalhos de projecto já com elevado desenvolvimento. Tudo se tornaria mais fácil se as orientações ao projecto fossem fornecidas a jusante do projecto.

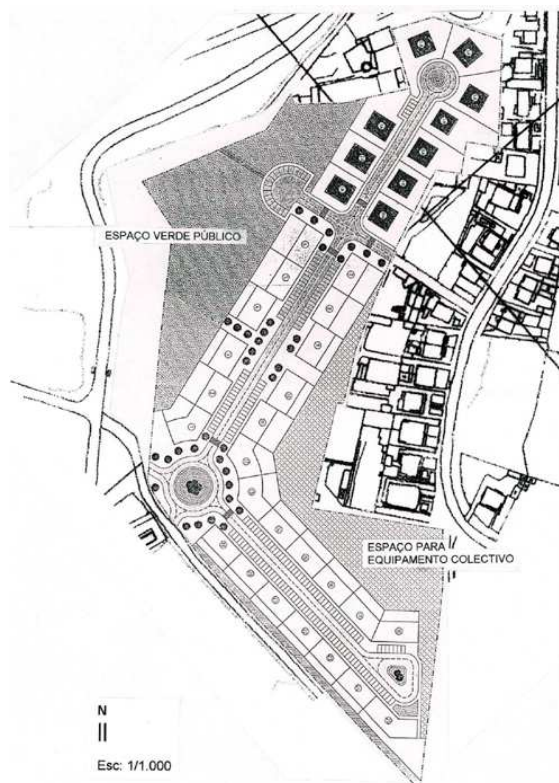


Figura nº 3 – Exemplo de projecto de loteamento onde os espaços de uso público são marginalizados

3. TEMOS ESTADO EM TEMPO DE REFORMAS – O QUE TEM SIDO FEITO?

Tal como tem acontecido com o RJIGT, também o RJUE tem vindo a sofrer sucessivas alterações profundas. Quanto a nós, diríamos que foi o DL 400/84 que instituiu o paradigma de licenciamento urbanístico da actualidade, depois alterado pelo DL 448/91, e depois alterado profundamente pelo DL 555/99, aquele que agora celebramos uma década de vigência, mas que sofreu uma derrogação com o DL 177/2001 e sucessivas alterações e, se não estaremos enganados, a versão actual já decorre da sétima ou oitava alteração àquele diploma. Apesar de tudo isto, como sabemos, as coisas continuam a não estar bem e, certamente, essa é a principal razão de estarmos hoje a discutir o porquê do urbanismo e da urbanização que temos.

A estas sucessivas mudanças, acrescem as sucessivas mudanças e introdução de novas matérias regulamentares que se vêm cruzar com o licenciamento urbanístico.

Para todos os agentes envolvidos na gestão e licenciamento urbanístico não tem sido fácil trabalhar nesta constante mutação. Mas o mais grave, parece-nos, é que permanece a ausência de uma estratégia clara e objectiva de como se deve proceder à gestão urbanística com efectiva estratégia de gestão do território que garanta o adequado ordenamento e sustentabilidade do território bem como a harmonia do espaço urbano e adequada dotação das necessárias e desejadas funções sociais e económicas. Para isso é imprescindível a acção de planeamento e programação intermédia entre o planeamento estratégico e a acção de projecto e execução no terreno.

SISTEMA MUNICIPAL DE PLANEAMENTO E GESTÃO DO TERRIÓRIO

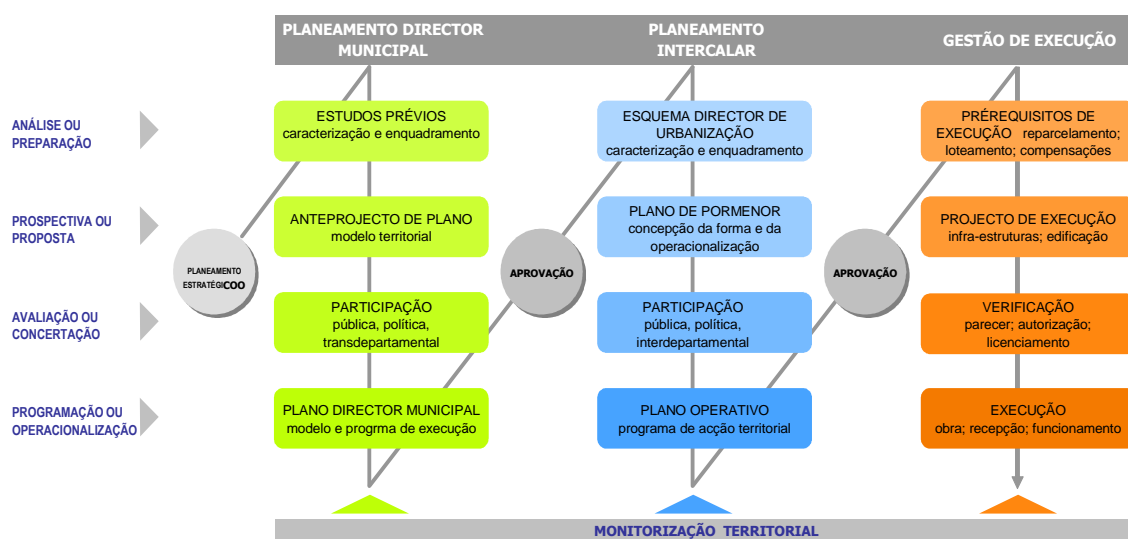


Figura nº 4 – Diagrama do fluxo de gestão territorial que contempla o planeamento intermédio

O actual RJUE continua a não estabelecer obrigatoriedade ao condicionamento de operações urbanísticas de loteamento, ou de impacte semelhante, a prévia acção de planeamento intermédio. Poderia servir para o efeito a figura da Informação Prévia (IP), como refere, aliás, o nº 2 do art.º 14º (informação prévia para área não abrangida por plano de pormenor) mas os prazos a que está sujeita não o permitem. Mas, pode perguntar-se, e muito bem, por que é que os PDM não estabelecem esse condicionamento. Várias podem ser as respostas plausíveis:

- Desconhecimento da relação causa-efeito do problema e sua solução;
- Morosidade do processo de planeamento intermédio;
- Rigidez das figuras formais de planeamento intermédio;
- Alteração ao PDM, com tramitação processual igual a revisão;
- Aguardar pela revisão do PDM que tarda em chegar;

Mas alguns indícios enquanto actos de planeamento intermédio prévio ao projecto de operação urbanística são timidamente sugeridos pelo RJUE, designadamente, em sede de informação prévia, nº 2 do art.º 14º como já referimos, e respectivas consultas externas (art.º 15º), sendo omissos quanto a consultas internas aos serviços municipais.

O artigo 41º refere que as pretensões de loteamento fora de áreas urbanizadas só podem ser licenciadas/executadas em áreas de urbanização programada. É, manifestamente, uma disposição normativa inacabada.

O artigo 43º refere que os projectos de loteamento devem prever áreas destinadas a implantação de espaços verdes, infra-estruturas e equipamentos. Ora, o conhecimento da implantação destes componentes carece de planeamento intermédio entre PDM e projecto de loteamento. Esta situação poderia ser resolvida em sede de informação prévia, no caso de ausência de plano intermédio.

O artigo 119º – 2. refere que a câmara municipal deve divulgar, entre outros instrumentos de gestão territorial, tais como os diversos tipos de PMOT, zonas de protecção, RAN, REN, também os programas de acção territorial e as unidades de execução. No entanto, em todo o restante RJUE não é feita qualquer forma de articulação entre o licenciamento urbanístico e estas formas, previstas no RJIGT, que podem ser fundamentais para a execução urbanística com muito melhores resultados de eficácia operativa e de qualidade do espaço urbano resultante.

4. O QUE FALTARÁ FAZER?

Não pode haver gestão territorial sem um completo e coerente corpo ou sistema de gestão. O PDM é apenas o modelo de referência, é a representação do que se deseja e de nada servirá sem uma estrutura e mecanismos organizativos que assegure a sua gestão e sua execução até à concretização das suas propostas.

A responsabilidade não é, pois, simplesmente, da gestão urbanística, é da falta de IGT ao nível da gestão urbanística ou seja, instrumentos de gestão urbanística e esta fica destituída de sentido estratégico e cai numa atitude meramente burocrática de controlo de índices quantitativos.

Há pois que encontrar soluções para melhorar a articulação entre o planeamento e a gestão urbanísticos, não nas questões de ordenamento de configuração da forma urbana mas sim nos mecanismos e métodos de gestão e de contratualização de interesses e compromissos.

A exequibilidade dos planos pressupõe não apenas a aprovação das suas propostas e directivas programáticas, mas também a garantia da sua execução permanente durante o período da sua vigência até à realização das metas e objectivos que propôs.

Muito mais poderia ser feito, podendo até passar pela fusão entre o RJUE e o RJIGT. Porém, admitimos que possa ser melhor solução que o regime de licenciamento deve ficar em diploma separado para maior liberdade de aperfeiçoamento específico.

Em todo o caso é nossa convicção que deve ser clarificado que esse regime é de licenciamento e nada mais, e como tal deve ser denominado. Por outro lado, enquanto regime de licenciamento – acto administrativo constitutivo de direitos de loteamento e de edificabilidade e concedente de execução da obra de urbanização e de edificação, entendemos que deveria ser complementado de modo a articular-se adequadamente com o RJIGT, colocamos à melhor reflexão as seguintes propostas:

1. RJUE deveria ser o nome dado a um regime jurídico que fizesse a fusão entre instrumentos de planeamento intermédio ou seja, que estão na sequência do PDM enquanto plano estratégico e que enquadram operativamente o nível de execução ou seja, o projecto para licenciamento e execução do loteamento, urbanização e edificação. Assim, entendemos que o RJUE não deveria ter esse nome mas sim Regime Jurídico do Licenciamento da Urbanização e Edificação (RJLUE).
2. O RJUE, através de decreto regulamentar complementar e em articulação com o DL nº 555/99, deveria regulamentar, de forma mais expressa, o modo como o licenciamento da urbanização e edificação se deve articular com toda a legislação e regulamentação envolvida na urbanização e edificação, no respeitante aos diversos domínios sectoriais bem como no respeitante aos instrumentos de gestão territorial previstos no RJIGT, num padrão mínimo a equacionar, enquanto tal não esteja melhor definido em PDM, tal como

o faz no respeitante a parâmetros mínimos de cedências para espaços verdes e equipamento.

3. O instituto da Informação Prévia (IP) deveria ser obrigatório, previamente a todos os pedidos de loteamento e de operações com impacte semelhante bem como para todo o tipo de operações urbanísticas em áreas urbanizáveis. A câmara municipal deveria dispor de um prazo de resposta consentâneo com a avaliação e decisão dos termos a informar e em conjugação com as consultas externas, embora com um limite máximo estabelecido na lei. Para além dos restantes requisitos, as IP deveriam estabelecer a delimitação de Unidades de Execução a que a operação urbanística deverá estar sujeita.
4. O art.º 41º do RJUE deveria ser mais desenvolvido e melhor adequado ao DR nº 11/2009 de 29 de Maio, entretanto publicado, referindo expressamente: "... ou cuja urbanização se encontre programada nos termos do nº 2. do art.º 22º do DR nº 11/2009 de 29 de Maio".
5. O RJUE, e o mesmo afirmamos nós relativamente ao RJIGT, deveria contemplar a possibilidade de o planeamento e programação intermédios, em alternativa a planos de pormenor, serem legitimados através de conjugação envolvendo programa de acção territorial, projecto urbano e unidade de execução com consulta pública.
6. Estabelecer que os motivos de indeferimento devem ser melhor estabelecidos no PDM ou outro PMOT de escala intermédia.

É o que nos parece necessário para garantir o adequado ordenamento e sustentabilidade do território bem como a harmonia do espaço urbano e adequada dotação das necessárias e desejadas funções sociais e económicas. Ou seja, temos de deixar de fazer opção entre *planeamento ou gestão* e passar a fazer, sempre, com agilidade e eficácia, *planeamento e gestão*.