

PLANEAMENTO URBANÍSTICO EM PORTUGAL

Prof. Manuel da Costa Lobo

- I – Evolução da política urbanística em Portugal
- II – Situação actual
- III – Contexto territorial e regional
- IV – Abrangência transdisciplinar desejada

Resumo

O presente artigo debruça-se sobre o contexto actual dos processos de planeamento urbanístico em Portugal. Em primeiro lugar faz-se um enquadramento sobre a evolução da política urbanística em Portugal, desde o seu início, nos anos 30 do Século XX, até à actualidade. Faz-se posteriormente uma reflexão crítica sobre o estado dos processos de planeamento urbanístico em Portugal. Dá-se especial atenção aos problemas relacionados com a implementação dos planos e à falta de adequabilidade / compatibilidade entre as diferentes escalas do planeamento urbanístico.

Neste sentido coloca-se a questão se será o momento para o reajustamento do processo urbanístico, em Portugal? Efectivamente parece ser necessário repensar o processo de planeamento, nomeadamente o de nível territorial e regional, bem como adequar as práticas de ensino do urbanismo.

Como resultado desta reflexão crítica apontam-se algumas medidas de reformulação do processo de planeamento urbanístico, com o objectivo de dar resposta aos desafios que se colocam actualmente. Salienta-se a necessidade de (1) agilizar o processo urbanístico, (2) responsabilizar os agentes envolvidos, (3) definir uma política de solos transparente, eficaz e justa, (4) adaptar a formação dos urbanistas, (5) fomentar o envolvimento dos cidadãos, (6) constituir equipas transdisciplinares.

Palavras-chave: Processo; Planeamento urbanístico; Território.

Abstract

This article approaches the contemporary context of urban planning processes in Portugal. Firstly it develops a framework on the evolution of urban policy in Portugal since its inception, in the thirties from the twentieth century, until the present day. Further on, it performs a critical reflection on the state of urban planning processes in Portugal. Special attention is given to the problems related to the plans implementation and

to the lack of suitability / compatibility between the different scales of urban planning. In this sense, we raise the question of whether it is the time to readjust the urban process in Portugal? It seems necessary indeed to rethink the planning process, namely on the territorial and regional level, as well as to adjust the urbanism teaching practices. As a result of this critical reflection, some measures to reform the process of urban planning, in order to meet the challenges that they face today, are pointed out. We emphasize the need for (1) simplify the urbanistic process, (2) responsabilize the actors involved, (3) define an efficient and fair land policy, (4) adapt the training of urban planners, (5) foster citizen involvement, (6) constitute transdisciplinary teams.

Keywords: Process, Urban planning; Territory

I – Evolução da política urbanística em Portugal

A evolução da política de planeamento urbanístico extensiva no nosso país inicia-se de forma concreta nos **anos 30** do século XX mas nessa altura constata-se a dificuldade de a aplicar com a velocidade desejada dada a carência de plantas topográficas actualizadas. Forma-se então a **Comissão de Fiscalização de Levantamentos Aerofotogramétricos**, incentiva-se a formação de empresas vocacionadas para o efeito e nos anos 40 já foi possível encetar uma política de planos urbanísticos generalizada e a formação da **Direcção Geral dos Serviços de Urbanização, em 1944**, com o **DL33921**, incluindo uma pequena Repartição de Estudos de Urbanização, onde durante cerca de trinta anos esteve à frente o Engenheiro Augusto Celestino da Costa.



Com Duarte Pacheco o país inicia uma campanha de conservação do património cultural e de promoção de arquitectos e engenheiros.

Durante os anos cinquenta arranca com força o enquadramento dos planos mas, dada a reduzida capacidade financeira de muitos municípios, a Administração Central subsidia esses estudos ou até os prepara na própria **REU** da DGSU.

Nos anos 60 desencadeia-se uma forte explosão de loteamentos e construções ditas “clandestinas”, á margem da lei, e o Estado abdica da sua função exclusiva de urbanizador das novas expansões, aceitando loteamentos de iniciativa privada (DL4). A situação torna-se muito confusa e o Ministério das Obras Públicas toma, então, duas iniciativas: o DL 576/70, a lei dos solos, que constitui a primeira lei dos solos (até aí havia apenas a lei 2030, que orientava a questão da distribuição das mais valias e a possibilidade de expropriação fundamentada no interesse público; o DL 560/71, Planos Gerais de Urbanização, que dispunha sobre a composição dos planos de Urbanização e o regulamentava através do D 561/71.

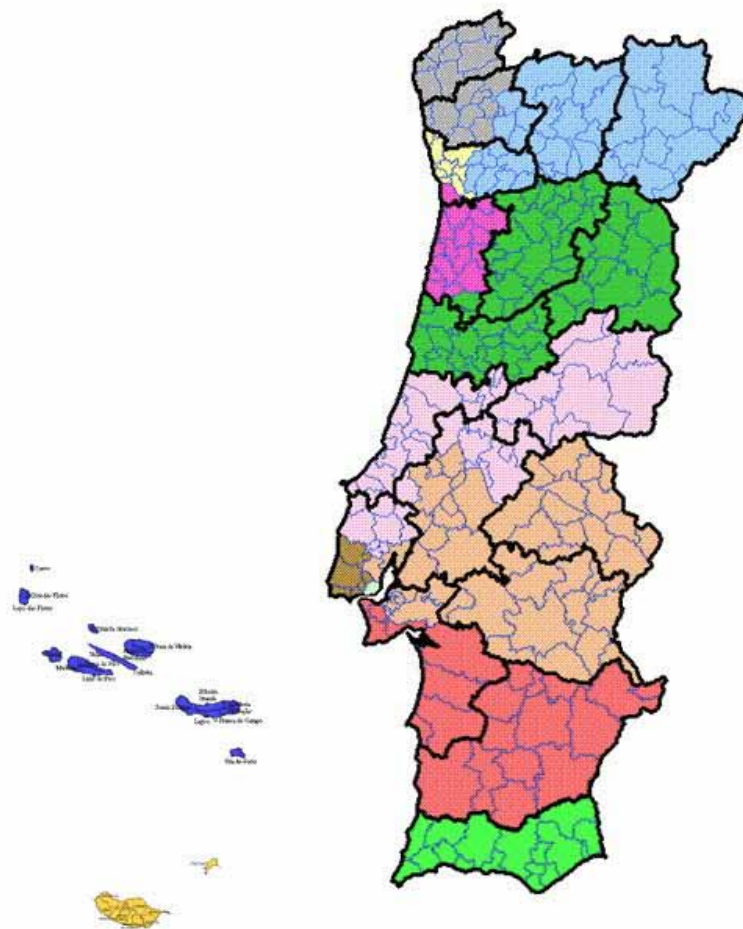
Quanto ao DL 576/70, ele era muito ambicioso e arriscado, para o seu tempo, definindo o conceito de Expropriação Sistemática. Foi largamente aplicado apenas na operação integrada que criou o Porto de Sines, Porto de Águas Profundas, e a Cidade de Santo André. O DL 560/71, com um preâmbulo promissor, acabou por cair num processo de planeamento eixado num zonamento e num regulamento, como anteriormente.

Depois, para atalhar o mal dos loteamentos clandestinos, até aí descoordenado, foi criada uma nova **lei de loteamento, DL 289/73**.

Entretanto foi iniciado o combate às construções clandestinas, mas procurando obviar à tendência de legalizar as já existentes como facto consumado. Foi assim que surgiu o **DL 804/76, reconversão de loteamentos ilegais**, já após a revolução de 25 de Abril.

Procurando politizar mais o processo e reforçar o movimento municipalista foi promulgada a **lei dos solos DL 694/76**, emendada pouco depois quanto á possibilidade de venda de terrenos por parte das Câmaras Municipais.

Continuava-se confinado aos planos dos aglomerados, os Planos Gerais, mas admitia-se o conceito de Planos de Áreas Territoriais, PAT, única forma de vencer a oposição ao planeamento extensivo do território, que só se conseguiu em 1982, com os Planos Directores Municipais. É certo que alguns profissionais já incluíam nos PG o estudo integral da área municipal – os chamados Planos Concelhios – “disfarçados” no conceito de Zona Rural de Protecção, já tradicional na prática do planeamento urbanístico anterior, mas só surgiram de facto oficialmente na legislação em **1982, os Planos Directores Municipais**.



Esta fase também não correu bem. Os municípios não aderiram e foi necessário então que o Ministro, neste caso o Ministro do Planeamento (Prof. Valente de Oliveira) incentivasse os PDM com uma nova legislação mais expedita, o **DL 69/90 – PDM**. Nessa década de 90, cobriu-se o País de PDM e o processo inicia uma nova viragem importante, seja na introdução mais forte das questões **ambientais**, seja no despontar dos conceitos de estratégia e de sustentabilidade.

II – Situação actual

Estas questões, não aparecem suficientemente integradas e é corrente referir-se um Plano Estratégico como se um Plano tivesse sentido sem estratégia. Introduziu-se também a ideia de completar os Planos – e os projectos importantes – com Estudos de Impacte Ambiental ou até de estudos de Impacte Ambiental Estratégico. E depois dá-se uma espécie de corrida para os Planos Urbanísticos, como se eles fossem barcos salvavidas de profissionais naufragados. Então, passam os PDM a incluir estudos de **Arqueologia**, **Carta Acústica**, **REN** (Reserva Ecológica Nacional), **RAN** (Reserva Agrícola Nacional). **Carta Educativa**, **Cartas Temáticas** digitalizadas com o rigor imposto na lei, **Plantas Topográficas** Actualizadas e Homologadas. Depois, acresce ainda a prática de utilização dos PDM, que de início se tomavam como orientadores, e de enquadramento dos PU, mas

que, quando estes PU faltavam, passaram a ser utilizados para o **licenciamento de iniciativas** privadas, exigindo-se um rigor muito maior, difícil de obter em cartas municipais que correntemente abrangem dimensões da ordem das dezenas de quilómetros. Na prática há que estudar fenómenos fronteiriços ou mesmo

Planos Intermunicipais que podem, no seu conjunto, atingir dimensões de mais de 50km.

Tudo isto envolvido num **processo jurídico** complexo que pode levar pessoas e interessados ao tribunal, nomeadamente com grave risco para os políticos que aprovem iniciativas que sejam julgadas ilegais e prejudiquem terceiros. O que, obviamente, pode resultar de imprecisões de cartografia ou de menos cuidado na sua leitura. O receio destas situações leva a exigir minúcias completamente impróprias para um PDM, onde se deveria definir a política geral do Município. Passa-se a um controlo burocrático.

Há, assim, uma tentativa de fugir às responsabilidades, que ninguém quer assumir. Por outro lado, contrariamente ao que acontece, por exemplo, na Inglaterra, os urbanistas em Portugal não estão cobertos por um seguro contra problemas do domínio do planeamento urbanístico e os próprios funcionários públicos não arriscam aprovações nem assumem responsabilidades onde possa haver perigo.

Muitos urbanistas, aliás, também fogem á responsabilidade, alegando que **os planos são da responsabilidade das Câmaras Municipais**, o urbanista não devendo, sequer, assinar os estudos do Plano que apresentem à CM. E de resto aparecem esses urbanistas escondidos por detrás de uma empresa onde não assumem quaisquer responsabilidades. É, portanto, novamente todo um esquema de fuga às responsabilidades profissionais. Estes riscos, cuidados e indecisões leva a demoras incriveis na conclusão dos planos e nos próprios processos de licenciamento quando comparados com o período dos anos 90.

Parece ser **o momento para um novo ajustamento do processo**.

De facto, há neste momento vários movimentos em curso. A Ministra do Ambiente Dulce Pássaro, anunciou que vai propor uma nova política de solos.

A Associação de Urbanistas Portugueses, associando-se a outras associações congéneres, tem uma proposta na Assembleia da Republica para fundar a ordem dos Urbanistas.

Há uma série de encontros e seminários organizados para ventilar o problema de planeamento urbanístico.

Há trabalhos em curso sobre as áreas de Loteamento e Construção de Origem Ilegal (Portugal, Brasil, Turquia, Moçambique), sobre o Ensino, sobre a Prática do Urbanismo (Portugal, Brasil), e sobre aspectos concretos de desenho urbano e do espaço público. Também são de referir os cursos de graduação e pós-graduação em urbanismo e planeamento das Universidades Técnica de Lisboa (Instituto Superior Téc-

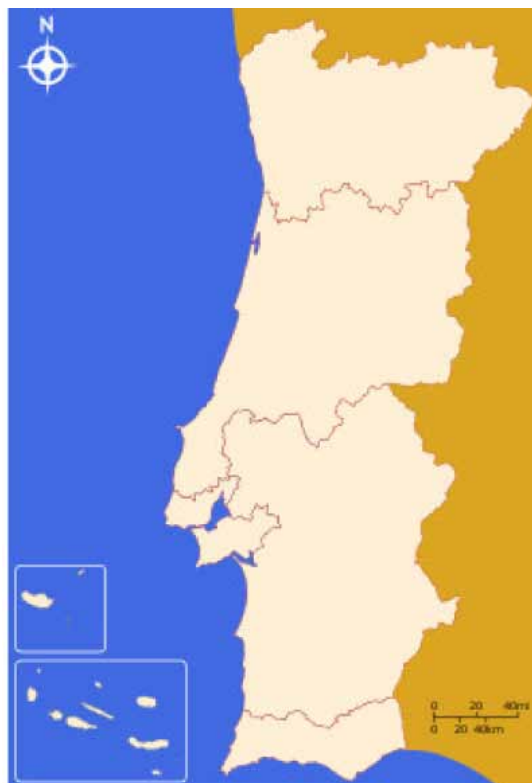
nico, Faculdade da Arquitectura, Instituto Superior de Agronomia), Universidade do Porto, Universidade de Coimbra, Universidade do Minho, Universidade de Aveiro, Universidade Lusófona (Privada) e outras.

Está neste momento anunciado para começar em Outubro um Curso de Pós-Graduação em Urbanismo na Universidade Católica, com um novo formato (Curso Avançado, personalizado, pró-activo, de treino intensivo, duração de 7 meses – 20 semanas, com 8 módulos ou pontos de vista centrados num conceito Humanista de História e de Arte, num total de 300 horas, incluindo um Seminário Final aberto.

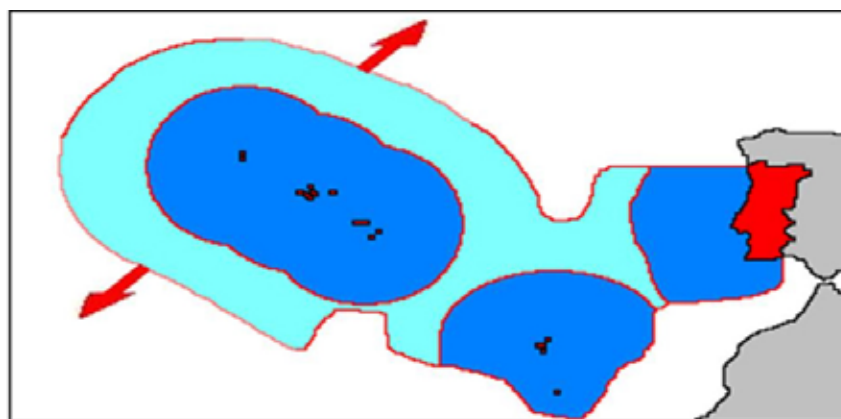
III – Contexto territorial e regional




A par do planeamento municipal tem havido um esforço grande para desenvolver o planeamento de nível territorial e regional. Assim, dispõe hoje o País de um PN-POT –Programa Nacional de Planeamento e Ordenamento do Território, de índole regional (coordenado pelo Prof. Jorge Gaspar), e de alguns PROT – Plano Regional de Ordenamento do Território, cuja índole é a de directivas de ordenamento de espaços, de facto sub-regionais, designados na lei por regiões. O que seria mais aconselhável era desdobrar o PNPOT em 5 regiões plano:

- Região Norte
- Região Sul
- Região Autónoma dos Açores
- Região Autónoma da Madeira
- Região Centro (região de “costura” entre Norte e Sul, com um estatuto especial)

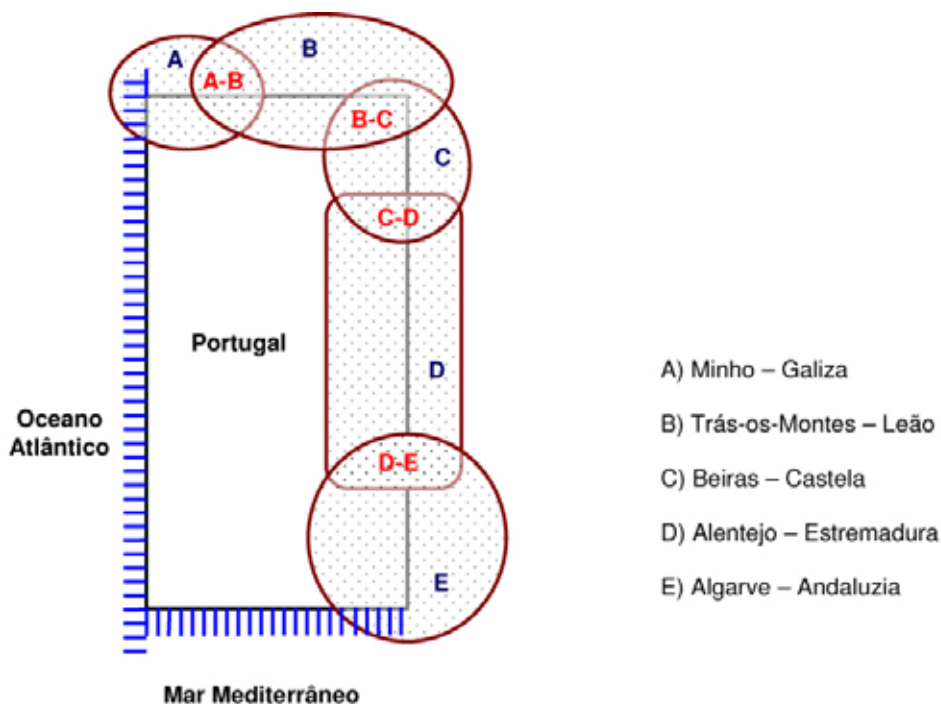


e considerar ainda mais os seguintes planos:



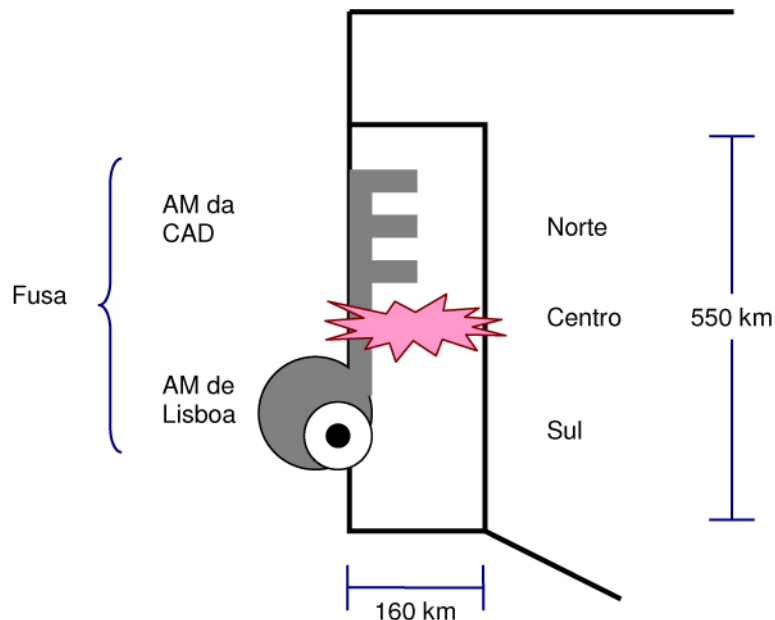
-  ZEE (actual) de Portugal
-  Possível extensão da ZEE de Portugal
-  Área onde vai continuar a investigação de eventuais prolongamentos na plataforma continental

- Plano da ZEE (fileiras do mar, como a pesca, a navegação, a vigilância, a investigação científica e outros) e planeamento das suas confrontações terrestres.
- Planos transfronteiriços necessários e em actuação permanente.



- Planos A-B, B-C, C-D, D-E (de “costura”).

Quanto ao plano da Região Centro deveria não só estudar as questões de coordenação fronteiriça entre as Regiões Norte e Sul mas também o planeamento conjunto das AM de Lisboa e CAD e a faixa de cidades que se alinham entre elas – a FUSA, como



Ovar – Santa Maria da Feira/São João da Madeira – Oliveira da Azeméis
 Aveiro/Anadia
 Coimbra/Figueira da Foz – Mealhada, Soure, Póvoa do Varzim, Miranda do Corvo, Lousã, Penela,
 Condeixa-a-Nova
 Pombal
 Leiria/Ourém/Fátima
 Tomar/Abrantes
 Santarém

É de referir que para além dos PROT já aprovados:

da AML;
 do Alentejo;
 do Algarve.

e dos que estão na calha do processo de aprovação, outros planos de índole regional foram estudados, nos anos 60, caso do PU Região Lisboa (Eng. Miguel Rezende) e nos anos 70 Plano da Região Porto (Prof. P. Johnson Marshal e Costa Lobo) e PAT como o Plano de Coimbra – Figueira da Foz, que plenamente se justificava mas, como outros, não teve continuidade.

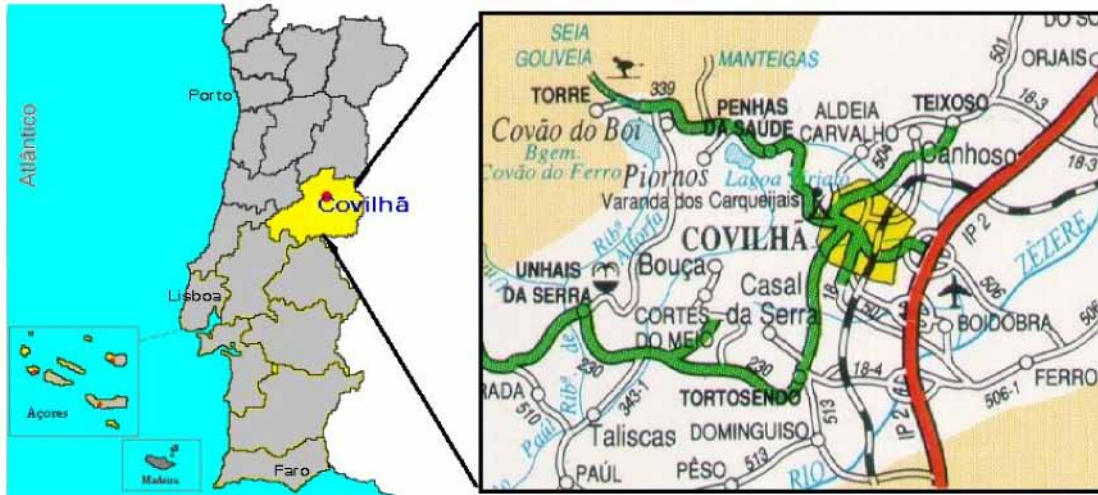
Os PROT aprovados pretendem constituir um elemento dissuasor de dispersão urbana mas no fundo caracterizam-se por uma tendência de governo centralista e



podem trazer obstáculos a iniciativas de interesse económico para além de também ocasionar demoras burocráticas nos processos de aprovação. Estes inconvenientes têm sido ultrapassados pela declaração de processos PIN – processos de interesse nacional, que permite acelerar a aprovação – ou pela suspensão dos próprios planos em certas áreas.

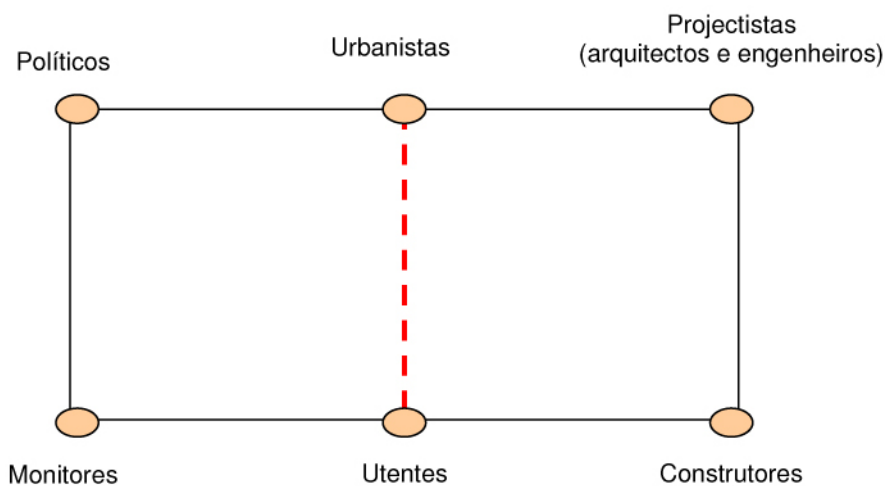
O arrastamento dos processos relativos aos PDM têm o efeito perverso da administração autárquica ser obrigada a seguir os termos dos planos antigos, com mais de 10 e 15 anos, com medidas obsoletas ou desactualizadas. Para ultrapassar tal obstáculo resta a decisão já referida de suspender o Plano, com péssimas consequências e a atribuição de competências discricionárias para os serviços centrais, tornando menos transparente toda esta acção administrativa e tornando-a mais morosa. E o pior é que foi eliminada a legislação que permitia organizar normas provisórias na sequência de declaração de Medidas Preventivas.

É de referir, como aspecto positivo, a grande movimentação desencadeada recentemente para os estudos do Mar, mas por enquanto queixam-se os empresários de medidas reactivas assumidas pelo Governo que dificultam o progresso do sector. Em termos urbanísticos é de referir a acção que tem estado a ser desenvolvida para a criação da Ordem dos Urbanistas, sob o impulso da Associação de Urbanistas Portugueses e da Associação Profissional de Urbanistas e da Associação Portuguesa de Planeadores, tendo organizado um encontro para discutir a situação profissional, com outro encontro marcado para debater a política de solos e organizando o Encontro Ibérico de Urbanismo na Covilhã, ainda este ano.



Como aspectos fundamentais, que estão na calha para a sua necessária revisão podem citar-se os seguintes:

- Agilização do processo urbanístico, separando do Plano Director Municipal os estudos sectoriais e tomando decisões expeditas e de emergência quando a situação o exigir.
- Responsabilização dos agentes envolvidos – urbanistas, políticos municipais e regionais, técnicos de serviços sectoriais afins.
- Política de solos transparente, eficaz e justa, a aplicar também ao nível intermunicipal que deverá tornar-se preponderante no planeamento urbanístico.
- Formação exigente dos urbanistas (educação permanente) e clarificação dos seus compromissos deontológicos.
- Diálogo claro no processo, desde as opções políticas até ao desenho e criação da imagem do espaço urbano, onde o urbanista deve garantir a ponte entre os políticos e os arquitectos e engenheiros.



- Exaltação do sistema de planeamento do território, face à sua complexidade e transdisciplinaridade.
- Organização do processo urbanístico de envolvimento do território aos níveis das comunidades, dos municípios, regionais, nacionais e internacionais; em termos permanentes.

IV – Abrangência transdisciplinar desejada

Ao planeamento urbanístico é pedido, cada vez mais, que integre os domínios ambientais e ecológicos, o direito (sem desconsiderar a importância crucial dos processos discricionários no domínio do urbanismo), os aspectos de desenvolvimento (que abrangem o sector económico e a base social), a governança (visando um processo de administração alicerçado no interesse público e a participação dos cidadãos) e a orgânica permanente do processo urbanístico (compreendendo a consciencialização dos problemas, a estruturação das soluções sustentáveis, a monitorização e a disponibilidade de diálogo com os serviços sectoriais e os diferentes níveis / escalas de actuação, EM PERMANÊNCIA).



Prof. Manuel da Costa Lobo

Lisboa, 27 de Junho de 2011