



Universidade de Aveiro Secção Autónoma de Ciências Sociais,
2005 Jurídicas e Políticas

**Edília Maria Almeida
Pena**

**Planos Municipais de Ordenamento do
Território: a problemática da execução, os
instrumentos legais e a acção da
Administração.**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Gestão Pública, realizada sob a orientação científica da Prof.^a Doutora Maria Luís Pinto, Professora Auxiliar da Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas da Universidade de Aveiro, com co-orientação da Mestre Fernanda Paula Oliveira, Assistente Convidada da Universidade de Aveiro.

O júri

Presidente

José Manuel Lopes da Silva Moreira
Professor Associado da Universidade de Aveiro

Vogais

Isabel Maria Fernandes Ribeiro Breda Vázquez
Professora Associada da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto

Maria Luís Rocha Pinto
Professora Auxiliar da Universidade de Aveiro

Resumo

Há forças cruzadas que actuam no território, as quais são potenciadas por fenómenos de globalização e complexificação dos processos de urbanização perante um futuro mais imprevisível e instável. Emerge, assim, com mais veemência a necessidade de planejar o território desenvolvendo mecanismos e formas de actuação que permitam a concretização de políticas territoriais operativas.

Deste modo, considera-se determinante que os instrumentos de gestão territorial, e em particular os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), sejam elaborados com a preocupação de passarem para a prática os programas e projectos que preconizam. Este esforço de concretização exige a compreensão do planeamento enquanto um processo contínuo, procurando que no decorrer da elaboração do plano, se tenham em linha de conta factores que se vão repercutir na capacidade de execução.

Assim, para que não se continue a verificar a discrepância entre o planeado e o que efectivamente se executa, e os instrumentos de planeamento não sejam ora programas de intenções ora projectos tão vinculados que não deixam margem de execução, é fundamental uma reflexão sobre a problemática da sua execução. Este é o objectivo central da presente dissertação, recusando-se planos autocraticamente concebidos onde o tempo e os parceiros são tidos por inalterados. Procura-se descodificar a mais valia, para a operatividade dos Planos Municipais de Ordenamento do Território, dos aspectos relativos à discricionariedade, participação, flexibilidade e políticas fundiárias municipais, tendo em consideração as diferentes escalas destes instrumentos e efectuando uma análise ao sistema legal vigente.

Realça-se a necessidade de assumir discricionariedade à Administração para actuar, garantir uma participação efectiva no decurso do processo de elaboração e execução do plano, potenciar a flexibilidade necessária que permita um ajustamento das propostas a novas circunstâncias, promover as valências resultantes da aplicação de instrumentos e mecanismos de execução e prever reservas fundiárias de solo que garantam maior facilidade na disponibilização de terrenos em tempo e local adequado.

Considera-se que a Administração deve estar particularmente preparada para intervir neste processo, assumindo uma nova postura, mais cooperante, negocial e transparente, privilegiando uma actuação de concertação de interesses e regulação de conflitos nas relações dos diferentes actores que interagem no território.

Neste contexto, o planeador assume um papel chave de mediação em assuntos que se cruzam, perante a necessidade de responder com propostas de ordenamento, as quais abrangem uma multiplicidade de interesses, nem sempre conciliáveis.

De igual forma, a melhoria das relações inter-administrativas é também determinante, não só porque os planos exigem uma interacção concertada de diversas entidades, mas também para evitar a sua justaposição e concorrência de modo a que sejam abordados conjuntamente, assumindo as relações institucionais e a capacidade relacional um papel decisivo na flexibilização da acção da Administração e na abertura à criação de parcerias com os diversos actores sociais.

Abstract

There are crossed strengths acting in territory, which are mighty by globalisation and complex phenomena of urbanization processes facing a more unpredictable and instable future. That way, the necessity of territory planning developing mechanisms and ways of acting that permit the concretisation of operative territorial policies, appear with more vehemence.

And so it is determinant that the territorial management instruments, and in particular the PMOT, are elaborated with the preoccupation to implement programs and projects that they commend. This concretisation effort intends planning as a continuous procedure, searching promote that in the course of planning elaboration, considering factors that will be reflected in the execution capacity.

In order to end the discrepancy between the projected in plan and what effectively is implemented, and also the planning instruments being not intention programs or rigid projects that don't give possibility to execution, it is fundamental a reflection about their problematic execution. This is the main objective of this dissertation, refusing to conceive plans in an autocrat way, where the time and partners seems not to change. We try to achieve the worthiness, for the PMOT operativity, of the most relevant sides of the discretionarity, participation, flexibility and land's policies features, keeping in consideration the different scales of these instruments and an analysis of effective legal system.

We emphasizes the discretionarity obligation so that the Administration can truly act, assuring the effective participation during the elaboration and execution process of the plan, reinforcing the necessary flexibility that allows an adjustment of the proposals to new circumstances, promoting the advantages from the application of execution instruments and mechanisms, and to foresee the existence of land resources in stock that eases the land availableness in proper time and place.

It's supposed that the Administration must be particularly prepared to act in this process, assuming a new attitude: more cooperative, negotial and transparent, privileging agreement and conflict regulation in the various relationships interacting in the territory.

In this context, the planner assumes a key role in mediation on crossed subjects, in order to answer to planning proposals, which consider multiple interests not always compatible.

Likewise, the improvement of inter-administrative relationships is also determinant, not only because the plans demand a concerted interaction of several entities, but also to avoid their juxtaposition and competition in a way that they can work together, giving to the institutional relationship and the relational capacity, a decisive role in the flexibilization of the administration act and to the formation of partnerships with the several social actors.

ÍNDICE

1 – INTRODUÇÃO.....	1
1.1 – OBJECTIVOS	3
1.1.1 – Objectivo geral.....	3
1.1.2 – Objectivos específicos.....	3
1.2 – Âmbito da dissertação	4
1.3 – Aspectos não abordados	6
1.4 – Relevância do estudo.....	6
1.5 – Metodologia geral.....	8
1.6 – Sequência	8
2 – ENQUADRAMENTO TEÓRICO	11
2.1 – Contexto recente do planeamento urbanístico português.....	11
2.2 – Evolução do sistema legal de planeamento urbanístico em Portugal.....	15
2.2.1 – Contexto de aplicação e enquadramento legal anterior à Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo dos PMOT	15
2.2.1.1 – Plano Director Municipal	15
2.2.1.2 – Plano de Urbanização	16
2.2.1.3 – Plano de Pormenor.....	16
2.2.2 – Evolução das figuras de planeamento urbanístico	17
2.3 – Os desafios de desenvolvimento territorial e a problemática da implementação de planos....	21
2.3.1 – A visão prospectiva do planeamento e a aproximação às dinâmicas territoriais.	29
2.4 – O Caracter político do planeamento e o poder relacional	32
3 – ACTUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO E FACTORES DETERMINANTES NA CONCRETIZAÇÃO DOS PMOT	35
3.1 – A discricionariedade na actividade de planeamento.....	35
3.1.1 – Aspectos que mitigam a discricionariedade no processo de concepção e implementação dos PMOT	40
3.1.2 – Acerca do conceito de interesse público	44
3.2 – A participação pública.....	48
3.2.1 – O direito à informação e à participação: garantia constitucional e do Código do Procedimento Administrativo	49
3.2.2 – A participação pública na elaboração dos Planos Municipais de Ordenamento do Território	51
3.2.3 – O compromisso de uma solução concertada	55
3.2.4 – A participação pública na implementação dos PMOT.....	56
3.2.5 – As limitações da participação	60

3.3 – A flexibilização dos Planos Municipais de Ordenamento do Território	64
3.3.1 – Dificuldades na operacionalização dos PMOT resultantes da falta de flexibilidade	66
3.3.2 – Análise crítica do conteúdo material e documental dos PMOT.....	67
3.3.3 – Pistas para flexibilizar os PMOT: Análise do RJIGT	71
3.3.4 – O planeamento informal	75
3.4 – A execução dos PMOT	77
3.4.1 – Avaliação e monitorização do plano.....	78
3.4.2 – O princípio da igualdade e os sistemas e instrumentos de execução de planos	81
3.4.2.1 – Uma questão prévia de execução: o princípio da igualdade e de previsão de mecanismos de perequação.	81
3.4.2.2 – Os sistemas de execução de PMOT previsto no RJIGT	83
3.4.2.3 – Os instrumentos de execução de PMOT previstos no RJIGT	86
3.5 – Política fundiária municipal e o ordenamento do território.....	88
3.5.1 – O recurso solo e a política de solos.....	91
3.5.2 – Consequências da ausência de uma política fundiária municipal	93
3.5.3 – Delimitação de perímetros urbanos e dispersão do povoamento	95
3.5.4 – Análise crítica das normas legais que condicionam a utilização do solo: RAN e REN	102
3.5.4.1 – Servidões administrativas e restrições de utilidade pública.....	104
3.5.4.1.1 O Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional.....	104
3.5.4.1.2 O Regime Jurídico da Reserva Agrícola Nacional.....	106
3.6 – Reflexões no âmbito das diferentes escalas dos PMOT.....	111
3.7 – Uma nova postura da Administração	115
3.7.1 – A importância da capacidade relacional e das relações institucionais	122
3.7.2 – Forma de agir a partir do local.....	124
4 – CONCLUSÃO	127
4.1 – A emergência da execução dos PMOT num processo de planeamento contínuo	128
4.2 – Perspectivas de desenvolvimento territorial e o regime legal na problemática da execução dos PMOT.....	128
4.3 – Linhas de actuação para a concretização dos PMOT	132
4.4 – O papel do planeador e a importância de uma nova acção da Administração	137
BIBLIOGRAFIA.....	141

ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS

AP	Administração Pública	PU	Plano de Urbanização
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional	RAN	Reserva Agrícola Nacional
CMC	Comissão Mista de Coordenação	REN	Reserva Ecológica Nacional
CPA	Código de Procedimento Administrativo	RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
CRP	Constituição da República Portuguesa	RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação
DGOT	Direcção Geral de Ordenamento do Território	WWW	World Wide Web
DGOTDU	Direcção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano		
DR	Diário da República		
INA	Instituto Nacional de Administração		
INE	Instituto Nacional de Estatística		
LBPOTU	Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo		
LNEC	Laboratório Nacional de Engenharia Civil		
MEPAT	Ministério do Equipamento, Planeamento e da Administração do Território		
PDM	Plano Director Municipal		
PMOT	Plano Municipal de Ordenamento do Território		
POLIS	Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades		
PP	Plano de Pormenor		
PROSIURB	Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e Apoio à Execução dos Planos Directores		

1 – INTRODUÇÃO

Das diversas forças que actuam no território, reconhece-se cada vez mais a importância da intervenção planeada, em que entidades públicas e privadas intervêm no espaço, constituindo novas relações territoriais. Deste modo, as cidades actuais apresentam novas exigências e os seus habitantes reivindicam uma intervenção mais célere e uma participação mais efectiva.

As actividades económicas e sociais fragmentaram-se, as sociedades complexificam-se, o futuro é menos previsível e mais instável, as transformações tecnológicas processam-se a um ritmo vertiginoso, os desequilíbrios sócio-urbanísticos e a incerteza dificultam a capacidade de acção. Neste contexto, o planeamento confronta-se com a necessidade de ser mais estratégico, processual e flexível.

No espaço Europeu cerca de 80% da população vive em cidades e embora em Portugal se registem valores inferiores, grande parte da população reside em áreas predominantemente urbanas¹ (sendo a estrutura urbana marcada por duas grandes conurbações centradas em Lisboa e Porto, assiste-se a uma estabilização destas duas áreas, efectuando-se até perda de população, mas cuja transferência se faz dentro da mesma área metropolitana). Em termos globais, pode dizer-se que as concentrações demográficas das cidades continuam a aumentar, já que nestas se acede às condições económicas e sociais inexistentes em lugares de menor dimensão. Em simultâneo assiste-se ao gosto pela qualidade de vida dos meios rurais, difícil de compatibilizar no modelo vigente. Na conciliação destas tendências com a organização do espaço está-se inevitavelmente perante questões de ordenamento, a exigir que a elaboração dos planos territoriais tenha em conta a sua execução e esta efectivamente se concretize.

É neste contexto que os instrumentos de gestão territorial, nos quais estão englobados os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), constituem um desafio de desenvolvimento. E este desafio não poderá deixar de mobilizar as comunidades locais numa estratégia de apelo à participação e simplificação de processos, à flexibilização de instrumentos e antecipação de cenários. Assim, a presente dissertação procura identificar os principais factores que estarão na base da concretização de políticas municipais, designadamente no que respeita à implementação de PMOT e ao conjunto normativo associado. Pretende-se efectuar uma avaliação crítica do papel desempenhado por estes planos no sistema de planeamento português através da identificação de processos tendentes à sua exequibilidade.

¹ Em 2001 cerca de 55% da população residia em lugares com 2000 ou mais habitantes (INE, Censos 2001).

Urge a elaboração de planos pensada numa lógica de continuidade sustentada, isto é, encarar o plano como um processo e não como um fim, em que as opções tomadas no presente são susceptíveis de ser reajustadas e não devem colocar em causa o futuro das gerações vindouras. Esta postura exige uma visão ecossistémica na elaboração de propostas e soluções integradas, pensadas numa lógica contínua e interactiva, avaliando a discricionariedade da Administração e incrementando a participação dos cidadãos, das organizações e dos agentes económicos.

O planeamento tornou-se cada vez mais um processo interativo de aproximação a uma realidade dinâmica e mutável, cuja trajectória de evolução não poderá ser prevista com rigor, cabendo aos planos a tradução destas especificidades.² Assim, o plano tem que constituir um quadro de referência que dê sentido e viabilidade à sua implementação, pelo que as suas propostas devem ter um grau de operacionalidade que lhes permita a cada momento introduzir desvios de trajectória, dialogar com os intervenientes, garantir o substrato solo (base da materialização dos projectos), e a discricionariedade necessária para que a Administração possa actuar.

Assim sendo, a necessidade de intervenções planeadas é cada vez mais reconhecida e reivindicada. A esfera pública e, muito em particular, os municípios têm um papel importante nesta matéria. Exige-se um esforço no aperfeiçoamento do conteúdo normativo dos PMOT, de dispositivos que permitam a realização atempada de espaços públicos e infra-estruturas, a disponibilização de solo e a participação dos diversos interessados, em suma de todos os instrumentos que permitem a gestão e execução destes planos.

Face a este contexto, a Administração deve adoptar uma nova postura, numa dimensão territorial que privilegie uma abordagem de planeamento mais estratégica, baseada em meios e não em fins, num modelo que premeie a transparência e a responsabilização, que proceda à simplificação de conteúdos, acompanhando em tempo útil as dinâmicas de transformação do território. Parte-se do princípio que, para levar por diante a problemática da execução dos planos, a Administração deve assumir uma postura mais cooperante com os privados e a sociedade civil. As políticas públicas devem ser direccionadas para a mobilização de novos parceiros numa atitude colaborativa que, tirando partido da vertente supra-municipal, vá ao encontro dos interesses e necessidades locais e promova a efectiva participação dos cidadãos.

² Sá, F. de, Meireles, R. (1984), n.º 25/26, p.82.

1.1 – OBJECTIVOS

1.1.1 – OBJECTIVO GERAL

O objectivo geral da investigação, conducente à realização da presente dissertação, tem por base a reflexão sobre a problemática da execução dos PMOT, procedendo à análise dos instrumentos legais conjuntamente com aspectos que se consideram essenciais para que os planos não sejam encarados como um produto, mas antes o reflexo de um processo de planeamento, perante uma nova actuação da Administração, que promova a operatividade destes instrumentos.

1.1.2 – OBJECTIVOS ESPECÍFICOS

De modo a alcançar o objectivo geral, delimitaram-se objectivos mais específicos, que se considera estarem na base do maior ou menor sucesso de execução destes planos, os quais correspondem genericamente aos objectivos de cada capítulo ou secção da dissertação, e que seguidamente se passam a enunciar:

- Identificar os desafios de desenvolvimento territorial e a sua relevância para a execução dos planos enquanto processo;
- Avaliar o equilíbrio entre vinculação e discricionariedade na Administração. Analisar a sua importância no processo de concepção e implementação dos PMOT;
- Avaliar a participação no processo de elaboração e execução do plano, bem como as respectivas limitações;
- Avaliar a flexibilidade dos PMOT e de que forma esta se reflecte na maior ou menor capacidade de passar estes planos à prática;
- Identificar as consequências resultantes da ausência de uma política de solos municipal, designadamente no que respeita à falta de reservas fundiárias de solo e respectivas implicações em termos de ordenamento;
- Perceber as consequências para o ordenamento da aplicação restritiva das normas de ocupação de solo da Reserva Agrícola Nacional (REN) e da Reserva Ecológica Nacional (RAN);
- Avaliar as implicações das diferentes escalas dos PMOT em termos de execução.
- Reflectir sobre o papel inerente a uma nova atitude da Administração, capaz de tornar os PMOT mais operacionais.

1.2 – ÂMBITO DA DISSERTAÇÃO

O objecto de estudo circunscreve-se aos Planos Municipais de Ordenamento do Território, planos estes que são vinculativos para as entidades públicas e também para os particulares.

Os PMOT têm uma «intrínseca vocação de cumprimento»³ e estabelecem como deverá ser o território que contemplam para o horizonte temporal do plano. Assim, estes planos estão especialmente vocacionados para serem executados,⁴ centrando-se a dissertação em torno de alguns aspectos que interagem na problemática da implementação.

A implementação dos planos é encarada como a forma de os concretizar, dependente de um processo de planeamento capaz de equilibrar a discricionariedade da Administração, os níveis de participação, a disponibilidade de solos ou a flexibilidade para a realização do plano em tempo útil. Assim, pretende-se descortinar como é que estes factores interferem no maior ou menor sucesso da concretização efectiva dos planos. Efectuar uma análise crítica que permita traçar pistas para facilitar a sua execução, no sentido de minorar as emendas ou permissões especiais, resultantes do uso arbitrário de meios para escapar às disposições legais.

A abordagem efectuada tem por base a compreensão do planeamento como um processo contínuo, considerando a importância de, na fase de elaboração do plano, acautelar aspectos que se vão reflectir na sua execução e permitindo mecanismos de *feed-back* que vão realimentar o sistema.⁵ Esta postura contrasta com uma visão de planeamento preocupada com a produção de planos capazes de definir com exactidão o futuro desejado para o número de anos previstos na sua vigência.

É nesta linha que Sidónio Pardal considera que «o planeamento, como acção contínua, é condição necessária para contextualizar a elaboração e implementação dos planos. Sem este enquadramento os planos reduzem-se a meras formalidades, muitas vezes disfuncionais, que dificultam a acção dos agentes públicos e privados na sua relação com o território ou, então, que assumem pragmaticamente os projectos e compromissos existentes incorporando-os de forma avulsa»⁶. Defende-se que a execução do plano deve resultar das necessidades reais, não de projectos de infra-

³ Expressão utilizada por Tomás-Ramon Fernández em relação aos planos urbanísticos municipais que são designados pela lei espanhola de Planes Generales Municipales de Ordenación Urbana (Tomás-Ramon Fernández (1998), p.63).

⁴ Nesta linha Sequeira Galvão considera que «os PDM's só se justificam na sua própria execução, sem ela são formas sem conteúdo, são projecto sem obra» (Galvão, S. (1998), p.83.)

⁵ Para desenvolvimentos relativos ao planeamento como processo continuo veja-se Hall P. (1980), pp. 269 e ss.

⁶ Pardal, S. (2002), p. 28.

estruturas e equipamentos integrados de forma sectorial e autónoma, impondo-se aos planos, quando tais projectos deveriam emanar dos estudos integrados desses planos.

Pretende-se evidenciar que a implementação do plano não pode estar desligada da sua elaboração, e por esse facto se faz uso recorrente à elaboração do plano, na medida em que os processos ocorridos nesta fase têm reflexos em termos de implementação. Neste sentido, partilha-se com Costa Lobo a opinião de que a elaboração de planos e a sua gestão são um processo interligado.⁷ Na mesma linha, também Nuno Portas chama a atenção para o perigo da separação estanque do plano em relação à sua execução. O autor salienta ainda que «após o plano o planeamento continua»⁸. Assim, é fundamental perceber a execução do plano como um articulado de factores, que vão desde o início da sua concepção até novos dados e situações a que se deve atender aquando a execução das acções concretas que o vão efectivar.

Há autores que separam a execução do planeamento do que designam de invenção ou criação.⁹ Não está em questão a separação entre planear e executar, mas perceber de que forma é que aspectos de ambos intervêm na execução de planos, pressupondo o planeamento enquanto processo contínuo.

Os agentes envolvidos na implementação dos planos podem ser públicos ou privados. Aos primeiros, cabe normalmente a realização de grandes infra-estruturas e equipamentos públicos, uma espécie de espinha dorsal que estrutura todo o sistema. Aos segundos, cabe vulgarmente o desenvolvimento da prática urbanística que quotidianamente acrescenta mais uma construção ou um loteamento ao nosso território. Assim, a actuação da Administração assume um papel importante na conciliação das actuações dos diversos intervenientes, perspectivando-se como fundamental uma nova actuação das entidades públicas.

Procura-se em vez de planos autocraticamente concebidos, na ilusão de terem capacidade de responder a todos os problemas e desafios, onde o tempo não conta, os parceiros não mudam e as regras se mantêm ao longo dos anos sem qualquer constrangimento, assumir o plano enquanto processo e descodificar os parâmetros da discricionariedade, participação e flexibilidade no âmbito de uma Administração mais cooperante, negociada e transparente, que procura novas formas de agir a partir das comunidades locais.

⁷ Lobo, C. (1999), p. 12.

⁸ Portas, N. (1998a), pp. 83-84.

⁹ Oliveira, C. (1998), p. 25.

1.3 – ASPECTOS NÃO ABORDADOS

Um conjunto de factores entronca nas temáticas seguidamente abordadas, e que pretendem analisar aspectos do planeamento que visam a operacionalização dos PMOT em prazo determinado. A problemática do financiamento do urbanismo e as questões da perequação ou da fiscalidade não serão abordadas, dada a necessidade de delimitação do campo de estudo.

Os poderes decisórios no sentido da análise de quem define os objectivos do plano e quais as entidades ou diversidade de níveis onde reside o poder de decisão; averiguar de que forma o plano é um documento realista, comparando os recursos existentes e mobilizáveis com os necessários para a sua execução (viabilidade orçamental das propostas); o papel específico que cada um dos intervenientes desempenha no processo (Administração, município, proprietários, imobiliários, construção civil, utilizadores, técnicos, população em geral), são temáticas importantes na execução dos instrumentos de gestão territorial, as quais não são objecto da presente dissertação mas abrem caminho para investigações posteriores.

Outra questão não abordada é a que diz respeito à fiscalização. Verificar se a concretização das operações no terreno (edificações, infra-estruturas ou obras de urbanização) corresponde ao que se encontra previsto em termos de plano.

1.4 – RELEVÂNCIA DO ESTUDO

É hoje plenamente aceitável que a gestão do território não pode ser feita de forma casuística, ao sabor dos diferentes momentos. Por isso, os planos, em especial os PMOT, constituem um instrumento privilegiado de ordenamento, sendo a problemática da sua implementação/execução um desafio complexo.

A relevância do tema da presente dissertação prende-se com a necessidade de desenvolver mecanismos de planeamento que visem a concretização de políticas territoriais operativas e em tempo útil.

Os planos são feitos para implementar, não para serem relatórios de prateleira. Neste sentido é fundamental que se combata o défice de execução de planos¹⁰ e a grande desconformidade entre o executado e o planeado¹¹. O planeamento é um instrumento, não um produto e muito menos um produto acabado. O desenvolvimento da actividade urbanística é imparável e relativamente a este

¹⁰ Oliveira, C. (1998), p. 25.

¹¹ Oliveira, C. (1998), p. 33.

ponto há duas hipóteses: ou é efectuada de acordo com aquilo que está previsto em termos de plano ou é feita à margem deste.

«O processo de elaboração de Plano está em velocidade de ponta. O processo e a prática de planeamento em velocidade de cruzeiro»¹². De pouco adiantará a elaboração de uma “cascata de planos” se não forem desenvolvidos esforços no sentido de atender a factores que viabilizam a sua concretização. A transformação do território deverá ocorrer de acordo com as disposições planeadas e não ao sabor de intervenções pontuais, salvaguardando naturalmente a hipótese de introduzir correcções numa realidade que é dinâmica.

Em última instância, a vocação dos planos e do planeamento é transformar a realidade. Se tal não ocorrer, os valores que o plano defende ficam em causa e com eles o próprio planeamento.¹³ Os planos terão pouca importância operativa se não passarem para além de considerações teóricas acerca de como deverá ser a realidade e se o objectivo primeiro não for influenciá-la e modificá-la de acordo com as disposições planeadas. Há uma infinidade de factores que intervêm na maior ou menor capacidade operativa do plano enquanto processo. Estes são alguns dos aspectos que intervêm neste processo que nos propomos analisar.

Rejeita-se liminarmente a hipótese do plano ser encarado simplesmente como um objecto de interesse “artístico”, guardado numa gaveta como exemplar único, digno dos reservados de um qualquer arquivo.¹⁴ É fundamental acautelar formas de tornar o plano operativo, capaz de se adaptar a novas circunstâncias, para que não se corra o risco de ser evocado em determinados momentos e ser esquecido sempre que seja conveniente.

Nesta forma de encarar os instrumentos de planeamento reclama-se uma Administração menos impositiva e mais atenta às necessidades dos cidadãos. A abertura da Administração em geral, e em particular dos municípios, no sentido de uma maior interacção de actores públicos e privados, pode ser a chave para novas concepções de espaço e desenvolvimento.

¹² Rua, J., Pedrosa, A., Santinha, G. (2000), p. 24.

¹³ Reis, P. (1998), p. 49.

¹⁴ Oliveira, P. de (2000), p. 53.

1.5 – METODOLOGIA GERAL

Consiste numa abordagem interdisciplinar que procura nas matérias do Ordenamento do Território e do Direito do Urbanismo, através da análise do bloco normativo aplicável ao planeamento municipal e dos desafios que se levantam ao desenvolvimento territorial, o contributo para fazer face às limitações com que se depara a implementação dos PMOT e a actuação da Administração.

Em termos metodológicos, recorreu-se à pesquisa bibliográfica mais recente e com relevância para o tema em causa, nomeadamente nos aspectos relacionados com o planeamento, entendido enquanto processo, e que podem ser determinantes na execução dos Planos Municipais. Partiu-se da definição das transformações actuais e reflexões teóricas, em termos de novos desafios de desenvolvimento para uma eficaz execução de planos. Em simultâneo com a análise do quadro legal aplicável, evidenciam-se temáticas relativas à discricionariedade da Administração, à participação da comunidade, à flexibilidade dos instrumentos de planeamento e à disponibilidade de solo para os implementar.

A incursão exaustiva pela doutrina estrangeira não ocupa na presente dissertação um lugar cimeiro, sem prejuízo ao recurso a autores estrangeiros quando tal se mostre relevante. Procura-se, acima de tudo, problematizar a actuação da Administração e alguns dos factores que podem estar na origem da maior ou menor capacidade de concretização dos Planos Municipais, bem como a análise do respectivo enquadramento legal.

1.6 – SEQUÊNCIA

A sequência da presente investigação compreende quatro partes. A primeira corresponde à introdução. Nela se enunciam os objectivos, o âmbito da dissertação, os aspectos não abordados, a relevância do estudo e a metodologia utilizada.

Segue-se a segunda parte, relativa ao enquadramento teórico, onde se faz referência ao planeamento urbanístico português e respectiva evolução do sistema legal. Enunciam-se os desafios que se levantam ao desenvolvimento territorial na problemática da implementação de planos, bem como a importância do carácter político e relacional do planeamento.

Prossegue-se a terceira parte com os factores determinantes na concretização dos PMOT e a importância de uma nova actuação da Administração. Procura-se, em primeiro lugar, perceber o equilíbrio entre a vinculação e a discricionariedade administrativa, os aspectos que a mitigam e a respectiva importância na implementação dos planos. Por outro lado, a necessidade de conciliação

de diferentes interesses requer a necessidade de clarificação da intervenção da Administração (municipal) sobre o que é o interesse público e quais os critérios que o sustentam (Ponto 3.1).

Reivindica-se uma sociedade mais interventiva na resolução dos seus problemas, sendo certo que, os planos só passarão à prática se os intervenientes que os concretizam se revirem nas suas soluções. Neste contexto, a participação pública constitui uma das formas de mitigar a discricionariedade da Administração e um instrumento precioso na procura de soluções concertadas, numa Administração que se quer mais participada. Importa, pois, perceber o enquadramento legal que informa a participação pública ao nível dos PMOT e as limitações que lhe estão subjacentes (ponto 3.2).

Presentemente, o desenvolvimento do território passa em larga medida pela capacidade de planejar prospectivamente. Este planeamento deve ser contínuo e acompanhar a urbanização efectiva, caso contrário, os planos não passarão de papéis com pouco valor prático. Daqui resulta a importância da flexibilização destes instrumentos, ou seja, a capacidade de equilibrar a consistência que é exigida ao planeamento, à resposta em tempo útil e às dinâmicas de desenvolvimento. Assim, identificam-se as dificuldades de operacionalização dos PMOT decorrentes da falta de flexibilidade. A análise do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), designadamente nos aspectos relativos ao conteúdo material e documental, vem evidenciar algumas pistas para a flexibilidade destes instrumentos. O planeamento informal constitui, nesta abordagem, uma resposta à flexibilidade das disposições dos PMOT e ao enquadramento de novas oportunidades (ponto 3.3).

A passagem à execução efectiva do plano exige ainda a resolução de conflitos e interesses em matéria de urbanização, não esquecendo que os grandes actores deste crescimento são essencialmente os particulares, com especial ênfase para os proprietários dos terrenos. Assim, faz-se referência ao princípio da igualdade e à previsão de mecanismos de perequação, enquanto questão prévia de execução. A avaliação e monitorização do plano também são abordadas, uma vez que constituem mecanismos indispensáveis no ajustamento das soluções do plano à realidade. A problemática da execução de planos requer ainda uma preocupação com a identificação e análise dos sistemas e instrumentos de execução previstos no RJIGT (ponto 3.4).

À Administração Pública (AP) compete, a gestão do território como um todo, zelar pelos valores históricos e paisagísticos, encontrar o equilíbrio entre os espaços públicos e as áreas construídas e garantir o correcto dimensionamento de infra-estruturas, zonas verdes e equipamentos. Mas como conseguiu-lo? Como efectiva-lo? A resposta é abordada na vertente da política de solos, onde se identificam as consequências resultantes da ausência de uma política fundiária municipal, da

delimitação de perímetros urbanos e das normas de usos de solo, designadamente os regimes jurídicos da RAN e REN (ponto 3.5).

Seguem-se as limitações da execução que resultam das diferentes escalas de PMOT (ponto 3.6). Determina-se uma nova postura a assumir pela Administração, a qual requer um planeamento mais interventivo e negocial, com outra capacidade relacional e institucional, bem como nova dimensão da actuação local (ponto 3.7).

A quarta parte diz respeito à conclusão, na qual se efectua uma sistematização das principais linhas de actuação em termos de concretização dos PMOT e respectiva actuação da Administração.

2 – ENQUADRAMENTO TEÓRICO

2.1 – CONTEXTO RECENTE DO PLANEAMENTO URBANÍSTICO PORTUGUÊS

Neste capítulo será efectuada uma abordagem aos principais traços que marcam a evolução recente do planeamento em Portugal, evidenciando a necessidade de instrumentos de ordenamento capazes de gerir a crescente complexidade funcional do território.

De facto, até aos anos 70 as políticas de ordenamento foram desenvolvidas num quadro de forte centralização. Nesta década ocorrem transformações marcantes que arrastam para palco as questões de gestão do território. Registam-se migrações quer de e para a própria Europa, América ou África quer no interior do País, nomeadamente em direcção às cidades do litoral, em especial para Lisboa e Porto.

Nas migrações do interior para o litoral e no desenvolvimento industrial em torno de Lisboa e Porto teve grande peso, segundo Jesus Ruivo e Pereira da Cunha, a perda de rentabilidade da actividade agrícola, associada à modernização e mecanização da agricultura, que provocou excedentes de mão-de-obra e falta de emprego no mundo rural. Este período marca o início da expansão urbana, o surgimento das cidades satélites, e verifica-se nos anos 70 e até 1974 a continuidade do processo de assimetriação.¹⁵ Nesta fase, dá-se o retorno da população das ex-colónias. O crescimento das áreas metropolitanas decorre de forma anárquica com a expansão de bairros clandestinos desprovidos de quaisquer condições. O deficit de infra-estruturas nestes locais soma-se à destruição de recursos naturais de elevado potencial.

Pode dizer-se que no fim do Estado Novo a situação urbanística era de caos nas principais áreas urbanas, verificando-se a ausência de instrumentos de planeamento eficazes em todo o território e a insuficiente cobertura em infra-estruturas básicas. A carência de habitação é estimada em aproximadamente 700.000 fogos.¹⁶ «No caso de urbanizações autorizadas, estas caracterizavam-se por má qualidade arquitectónica e urbanística, sempre com grandes cargas de ocupação e um surgimento quase espontâneo, sem se integrarem em quaisquer planos urbanísticos»¹⁷. As expansões urbanas desenvolvem-se em mancha de óleo e ocorre a fixação anárquica de actividades e usos, acentuando-se a falta de vias de comunicação e equipamentos.

¹⁵ Ruivo, J., Cunha, P. da (1998), p. 56.

¹⁶ Silva, N. et al. (2002), p. 47.

¹⁷ Ruivo, J., Cunha, P. da (1998); p. 57.

A rigidez do sistema de planeamento urbano municipal aliada à inexistência de mecanismos de coordenação das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto é tida como factor determinante na ineficiência da intervenção do Estado e dos municípios.¹⁸

A necessidade de descentralização e o reforço do poder local, expressos na Constituição da República Portuguesa (CRP), alargam as competências e a capacidade interventiva dos municípios. Estes passam a assumir maior protagonismo no desenvolvimento e na transformação socio-económica do seu território. A tarefa de planeamento encontra-se todavia dificultada por razões de ordem financeira, insuficiência de meios humanos, falta de comunicação e inexistência de hábitos de planeamento. Nesta linha, Rosa Pires chama a atenção para a grande debilidade técnica e financeira dos municípios relativamente à Administração Central. A elaboração interna de planos, pelas autarquias, representava numa dificuldade acrescida. O planeamento está essencialmente direccionado para o controlo do uso do solo.¹⁹ Ainda hoje Fernando Gonçalves considera que a técnica do zonamento²⁰ se encontra profundamente enraizada na cultura portuguesa.²¹

Na década de 80, a população do continente estagnou, resultado da quebra do crescimento natural e do saldo migratório negativo. O crescimento do litoral contrapõe-se à acentuação da desertificação do interior do país. As áreas metropolitanas de Lisboa e Porto representam 40% da população portuguesa.²² Nesta década, surgem as primeiras preocupações em matéria de Ordenamento do Território no que diz respeito à elaboração dos Planos Directores Municipais (PDM), sendo este o primeiro instrumento de planeamento que abrange todo o território a nível municipal. Todavia, a complexidade legislativa em matéria de Planos Municipais não facilita a tarefa de elaboração destes planos. A sua flexibilização, bem como um programa de apoio à execução,²³ só viria a ocorrer na década seguinte.

¹⁸ Silva, N. et al. (2002), p. 48.

¹⁹ Pires, R. (2001), p.183-184.

²⁰ O zonamento consiste na divisão do espaço urbano em áreas monofuncionais (habitação, comércio, serviços etc.), ligados por um sistema viário que interliga os diferentes pontos.

²¹ Gonçalves, F. (2000), p. 34.

²² DGOTDU e SEALOT (1994), p. 21.

²³ Trata-se do programa PROSIURB – Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e Apoio à Execução dos Planos Directores Municipais. Foi criado por despacho n.º 6/94, de 10 de Janeiro, do Ministério do Planeamento e da Administração do Território. Tinha como objectivos gerais: reestruturar e modernizar o sistema urbano, no quadro de uma estratégia concertada de ordenamento do território; promover a revitalização económica dos centros urbanos, modernizando as suas estruturas e potenciando a sua eficácia funcional no contexto da rede urbana europeia; reforçar a inserção nacional e internacional das áreas urbanas e promover a consolidação da rede de equipamentos sociais e económicos de carácter estratégico; promover a requalificação e melhoria do ambiente urbano e reforçar a coesão económica e social nas cidades; Melhorar a eficácia das intervenções sobre a organização do território e promover a cooperação entre os diversos níveis institucionais em acções de desenvolvimento urbano; salvaguardar o património construído. O PROSIURB foi fundamental para a concretização de programas e projectos previstos nos PDM, PU e PP. Foram consideradas elegíveis acções nos seguintes domínios: infra-estruturas básicas (rodoviárias, redes de abastecimento de água e de esgotos, entre outras); Infra-estruturas e equipamento de

Nos anos noventa a alteração da conjuntura internacional, nomeadamente a decadência do quadro económico de leste e a adesão de Portugal à então designada Comunidade Económica Europeia, incrementa os valores da sociedade ocidental. Ao mesmo tempo acentua-se a urbanização em torno das grandes metrópoles, aumenta a especulação do mercado de solos, ocorre a terciarização dos centros urbanos enquanto as populações são empurradas para a periferia.

Em simultâneo, com o aumento da mobilidade e desejo de desfrutar a natureza assiste-se ao proliferar de habitações unifamiliares pelas zonas rurais confrontando os municípios com dificuldades acrescidas. Na origem destas dificuldades está a falta de planos e de gestão urbanística, a escassa articulação intersectorial entre os departamentos da Administração central e desta com a Administração local e ainda a incapacidade da Administração fazer vincular o respeito pelas disposições legais e regulamentares aplicáveis.²⁴

No nosso país, o ordenamento do território tem na sua base numa deficiência estrutural demográfica. Verifica-se uma acentuada distribuição assimétrica da população no litoral do país²⁵ e, como consequência, das infra-estruturas e das actividades económicas, nomeadamente nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto.²⁶ «A rede urbana é bastante desequilibrada, caracterizada por uma macrocefalia bicéfala (sustentada nas Áreas Metropolitanas e centrada em Lisboa e Porto) e por uma proliferação de aglomerações na faixa atlântica que se estende da Península de Setúbal ao Minho-Lima, concentrando 85% da população e 76% dos lugares do continente»²⁷. Este excessivo

apoio à actividade económica (zonas industriais, pavilhões, centros coordenadores de transportes, terminais de mercadorias); equipamentos de utilização colectiva (como por exemplo de lazer, desportivos, culturais e sociais, preferencialmente inseridos em operações de reabilitação de centros históricos, de requalificação de áreas urbanas ou de criação de novas centralidades); reabilitação e renovação urbanas; elaboração de Planos de Pormenor de áreas urbanizáveis ou de reabilitação urbana.

²⁴ Ruivo, J., Cunha, P. da (1998), p. 58.

²⁵ Segundo os Censos de 2001, a variação populacional registada na última década consubstancia uma acentuada perda de população no interior (com excepção nesta década da Cova da Beira e Alentejo Central) e aumento da densidade populacional nas áreas litorais. A ocupação populacional do território continental apresenta uma diferenciação Norte-Sul e Litoral-Interior. A componente litoralizante agudiza esta estrutura pondo em evidência um território mais povoado a Norte do Tejo contrastando, com um litoral de ocupação difusa mas muito mais densificada que o interior.

²⁶ Os Censos de 2001, mostram que para além de se evidenciarem algumas cidades médias do interior, as áreas de maior densidade e com extensão mais significativa são os dois centros das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto (INE, Censos 2001, resultados definitivos, p. XLVII)

Esta discrepância de concentração populacional e consequentes níveis de urbanização leva Lino Paulo a ser peremptório ao considerar a existência de um país que se desertifica em todo o interior, com uma rede de cidades médias desarticulada e um litoral selvaticamente betonizado (Paulo, L. (2002), p. 72). A acelerada urbanização do litoral contrasta com o abandono das áreas mais interiores do país. No entanto, apesar dos desequilíbrios regionais verificados, designadamente a clivagem entre o litoral e o interior, a análise evolutiva de indicadores de qualidade de vida revela que se estão a dar os primeiros passos no sentido de atenuar as discrepâncias existentes. Para uma análise sobre os desequilíbrios regionais em Portugal (evolução temporal do PIB *per capita* e outras variáveis ligadas ao bem estar das populações) veja-se Ramos, P. N. M (1999), p. 783-791.

²⁷ INE, Censos 2001, resultados definitivos, p. XLVII.

comprometimento da faixa litoral tem reflexos no ordenamento funcional destes espaços, na sua imagem e conseqüentemente na concepção e implementação dos diferentes instrumentos de gestão territorial. A «evolução galopante da taxa de urbanização faz com que as cidades, e as grandes aglomerações urbanas, em especial, acumulem cada vez mais potencialidades e problemas»²⁸. Em simultâneo, o povoamento disperso em meio rural ganha terreno face à nuclearização dos aglomerados. Não há uma aposta clara na rentabilização de infra-estruturas e equipamentos sendo a reabilitação urbana preterida por novas construções.

A complexidade do território intensifica-se motivada, entre outros factores, pela evolução geodemográfica e pelos diferentes modos de urbanização.²⁹ A necessidade de organizar, no espaço, as diferentes actividades surge de forma mais emergente. É neste contexto que a execução de planeamento tem que assumir os contornos de uma efectiva execução, e não simples intenção sem qualquer consequência prática.³⁰

No século XXI prevê-se a continuação da expansão das áreas territoriais mais densamente urbanizadas e o acentuar das migrações para as cidades do litoral do país³¹ e destas para as periferias. Simultaneamente, ocorre uma ligeira tendência para o aumento dos aglomerados populacionais de média dimensão, obtidos em geral à custa do abandono das aldeias e dos pequenos aglomerados da sua área de influência.

A Administração terá que se assumir simultaneamente como mais interventiva e cooperante. O programa POLIS, programa de requalificação urbana e valorização ambiental das cidades, é a face visível de uma maior intervenção do estado nas questões do urbanismo e o reconhecer da necessidade das cidades como pólos essenciais para o processo de desenvolvimento. Coloca-se a questão: «não seriam estes os objectivos a alcançar em todo o domínio da prática urbanística? Concretização das medidas plasmadas nos planos, através da coordenação das várias entidades envolvidas?»³²

Qualquer que seja a resposta, no mínimo, parece indiciar que algo se passa com a estratégia e a execução dos instrumentos de planeamento territorial. Emerge assim a necessidade de planear, quer se trate de litoral ou interior, de solo rural ou de solo urbano, no sentido de incentivar a realização

²⁸ Domínguez, Á. (1999), p. 82.

²⁹ Gérard-François Dumont (2001), pp. 16 e ss.

³⁰ Oliveira, C. de (1998), p. 25.

³¹ Esta tendência não é diferente da evolução mundial registada nos dois séculos passados e das previsões que se indicam. Assim, no ano de 1800, a taxa de urbanização mundial seria de 2,9%, tendo aumentado para 13,6% em 1900, para 28,2% em 1950 e para 46,6% em 1998. As estimativas das Nações Unidas Projectam para 2015 uma taxa de 54,5% (Correia, A: (2001), pp. 120-121, que citou – Relatório do Desenvolvimento Humano 2000).

³² Mendes, J. (2001), p. 83.

de parcerias e organizar o espaço criando e implementando instrumentos de ordenamento capazes de responder às dinâmicas territoriais. Impõe-se, acima de tudo, a capacidade de criar condições para efectivar no espaço os conteúdos preconizados pelos planos.

2.2 – EVOLUÇÃO DO SISTEMA LEGAL DE PLANEAMENTO URBANÍSTICO EM PORTUGAL

De forma a responder aos diferentes desafios que se levantam ao planeamento territorial, e em particular aos Planos Municipais de Ordenamento do Território, é fundamental perceber a evolução dos instrumentos em questão. Neste sentido, será efectuada uma análise à evolução do sistema legal que informa tais instrumentos e aos argumentos que o motivaram.

Assim, passa-se a identificar os diversos diplomas que precederam o actual Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) e perceber os desenvolvimentos que este contempla.

2.2.1 – CONTEXTO DE APLICAÇÃO E ENQUADRAMENTO LEGAL ANTERIOR À LEI DE BASES DA POLÍTICA DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DE URBANISMO DOS PMOT

Para melhor compreensão das diferentes figuras de Plano Municipal faz-se referência, em particular, à sua aplicação e ao quadro legal que antecede a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBOTU). Esta constitui um marco em termos da supressão da lacuna existente relativa à omissão de *modalidades* e *instrumentos* jurídicos de execução de planos, a desenvolver em capítulo posterior.

Assim, os PMOT englobam três figuras de plano distintas:

2.2.1.1 – PLANO DIRECTOR MUNICIPAL

Foi uma figura de plano criada pelo DL n.º 208/82, de 26 de Maio. Inicialmente compreendia cumulativamente a vertente física e a vertente estratégica. Um conjunto de factores esteve na origem de, oito anos depois, apenas terem sido aprovados três PDM. Entre as principais causas conta-se a falta de suporte técnico dos municípios, a complexidade legislativa, a ausência de uma tradição de planeamento, a desactualização cartográfica e a incapacidade da Administração Central proceder ao acompanhamento desses planos.

É neste contexto que o DL n.º 69/90, de 2 de Março, vem estabelecer um prazo e simplificar o processo de elaboração destes planos. Desaparece a sua vertente estratégica e passam a assumir um carácter eminentemente físico.

2.2.1.2 – PLANO DE URBANIZAÇÃO

Inicialmente, segundo a figura de Plano de Urbanização (PU), dificilmente se distinguia do Plano de Pormenor (PP), designadamente no que diz respeito à escala de apresentação.

Contemplados no DL n.º 69/90, de 2 de Março, os Planos de Urbanização são menos utilizados que os Planos de Pormenor. Esta figura de plano possui um elevado potencial a nível da gestão. Todavia, tal como refere Silva Cardoso, é frequente observar-se que os «Planos de Urbanização são considerados meras ampliações de áreas urbanas pré-definidas nos Planos Directores, sem significativo desenvolvimento da informação neles contida»³³.

2.2.1.3 – PLANO DE PORMENOR

Segundo Fernando Gonçalves o legislador «não aperfeiçoa a figura e prefere antes ir consagrando figuras sucedâneas, afectas aos diversos fins»³⁴. De entre os principais contam-se o Plano de Pormenor de renovação urbana, o projecto de reconversão de áreas de construção clandestina, projecto de aldeamento turístico e proposta de delimitação de áreas de construção prioritária.

A opção pela elaboração deste tipo de plano, contemplada também no regime jurídico dos PMOT, encontra o seu significado na facilidade de relacionamento dos intervenientes no processo de urbanização, uma vez que a área a que se reporta é de menores dimensões comparada com a das figuras de plano anteriores.

Estes planos têm a potencialidade de permitir uma leitura fácil e clara aos diversos operadores, mas também a desvantagem de serem demasiado rígidos devido ao elevado grau de vinculação. Esta característica confere-lhe um curto período de vida, dado que a elevada rigidez e detalhe têm como consequência a rápida desactualização.

³³ Cardoso, S. (1998), p. 26.

³⁴ Gonçalves, F. (1989), p.35.

2.2.2 – EVOLUÇÃO DAS FIGURAS DE PLANEAMENTO URBANÍSTICO

Portugal não sofreu a devastação das I e II Guerras Mundiais nem esteve envolvido numa guerra civil como aconteceu, por exemplo, com Espanha. Em toda a Europa, as principais cidades, dos países que estiveram envolvidos nestes conflitos, ficaram destruídas. O planeamento e os instrumentos de ordenamento a ele associados despertavam o particular interesse de todas aquelas pessoas que tinham ficado desalojadas. Mas, como salienta Fernando Gonçalves no nosso país, «mencionar esse mesmo interesse apenas serviria de pretexto para apelar à melhoria das difusas rotinas administrativas»³⁵. Neste contexto, segundo o autor, falar de questões relacionadas com o urbanismo corresponde a «um interesse que, embora solicite a atenção do Governo, não move a opinião pública e, por isso mesmo, não merece ser trazido ao primeiro plano das questões políticas em debate»³⁶.

Fazendo uma súmula dos principais instrumentos de planeamento produzidos em Portugal³⁷, recua-se ao ano de 1864, data da figura do «plano geral de melhoramentos das cidades e vilas»³⁸. O autoritarismo do regime absolutista tinha dado lugar à burguesia liberal e com ela uma nova forma de fazer cidade. O novo poder, que dá lugar a uma cidade desenhada a régua e esquadro, está disposto a deixar a iniciativa nas mãos dos particulares. Esta figura de plano não deixou grande expressão.

O mesmo não se poderá dizer relativamente à primeira metade do século XX, período durante o qual se procura comprovar a eficácia da Administração. Fernando Gonçalves retracta os anos de 1932-1945 como «um período em que as obras públicas constituem a preocupação central do regime saído do 28 de Maio de 1926 e em que o planeamento urbano é visto como um instrumento racionalizador das múltiplas intervenções do Estado junto dos interesses locais»³⁹. Neste intervalo de tempo foram criadas três figuras legais de plano urbanístico, o «plano geral de urbanização»⁴⁰

³⁵ Gonçalves, F. (1989), p.2.

³⁶ Gonçalves, F. (1989), p.1.

³⁷ Para uma retrospectiva cronológica dos diversos diplomas que definem os planos locais, veja-se Lobo, C. (1999), p.85.

³⁸ Apenas obrigatório em Lisboa e Porto, constituiu a primeira tentativa de ordenar o território, com especial ênfase nos aspectos de higiene e circulação e visava regular a implementação de infra-estruturas viárias de forma a estruturar os loteamentos.

³⁹ Gonçalves, F. (1989), p.5.

⁴⁰ Este plano definido pelo Decreto-Lei n.º 24 802, de 21 de Dezembro de 1934, visava avaliar as necessidades e condições de expansão dos aglomerados. Era obrigatório para aglomerados com mais de 2500 habitantes, as sedes de concelho e as localidades com zonas de interesse turístico, recreativo, terapêutico, espiritual ou histórico. Distinguiu o solo rústico do urbano e identificava o uso dominante, traçava as principais vias e as áreas de reserva para equipamentos.

(1934) e o «plano geral de urbanização e expansão»⁴¹ (1944). Dois anos mais tarde surgiria outra figura designada de Antepiano de Urbanização (1946).

O período que se segue é de viragem. Procurou-se ampliar a base social, formalizar o sistema de planeamento e avaliar a especulação fundiária. Os projectos e anteprojectos sucediam-se num sistema pesado e pouco operativo. A comprová-lo está o facto de até 1971 não ter sido aprovado, em termos legais, qualquer plano geral de urbanização. Neste mesmo ano foi recuperada a figura de plano geral de urbanização e surgiram as figuras de «Plano Parcial de Urbanização»⁴² e «Plano de Pormenor»⁴³ (ambos de âmbito intra-urbano), e ainda de «Plano de Área Territorial»⁴⁴ (de âmbito supra-municipal). Mas o sistema estava fechado em si, confinado a um corpo restrito de técnicos, distanciado do seu objecto de estudo – o território – e desenraizado socialmente. Segundo Rosa Pires, o planeamento estava desacreditado perante as comunidades e a Administração Local⁴⁵. Verifica-se o afastamento dos cidadãos do processo de planeamento e a crescente formalização dos modelos burocráticos, impossíveis de realizar na prática⁴⁶. Na mesma linha, Valente Pereira salienta que os planos eram desajustados, estavam desacreditados e não havia recursos nem organização para os realizar.⁴⁷

Com a revolução do 25 Abril de 1974 a descentralização ganha terreno, sendo consagrada em termos constitucionais. O poder local ganha competências na área do planeamento que até então estavam centralizadas. A Lei das Atribuições e Competências das Autarquias⁴⁸ atribui maior protagonismo aos municípios e aponta o Plano Director Municipal como instrumento fundamental da gestão autárquica, que só mais tarde viria a ser regulamentado. Todavia, não obstante os esforços realizados, a fraca capacidade técnica e financeira dos municípios são determinantes no fracasso de uma reforma de fundo.

⁴¹ Este plano vem introduzir alterações ao nível fundiário. Os municípios passam a poder exigir contrapartidas aos proprietários dos terrenos que beneficiem com o plano, e as expropriações por utilidade pública passam a ter de estar em conformidade com um plano aprovado.

⁴² O Plano Parcial de Urbanização visava uma zona prioritária, mas era elaborado à mesma escala do plano geral de urbanização (1/5000 e/ou 1/10.000).

⁴³ Os Planos de Pormenor, normalmente destinados a novas áreas de expansão ou de renovação urbana, são de maior detalhe que os anteriores (escala 1/2000 e 1/1000) e incluíam referências para a implantação de edifícios e infra-estruturas.

⁴⁴ O Plano de Área Territorial, constituiu um plano físico que abrange mais do que um concelho e visava efectuar a coordenação urbanística através do controlo do uso do solo.

⁴⁵ Pires, R. (2001), p.183.

⁴⁶ Sá, V. e (1993), p.520.

⁴⁷ Pereira, V. (1986), p. 7.

⁴⁸ Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro.

Em 1982 é decretada legislação regulamentando a figura de Plano Director Municipal⁴⁹ (este plano possui a particularidade de ser extensível a todo o território municipal). As deficiências existentes ao nível dos quadros técnicos municipais e a complexidade legislativa tornam o ritmo de elaboração dos Planos Directores Municipais bastante lento. Até à década seguinte, apenas 122 municípios teriam deliberado elaborar o PDM. Destes, cerca de 77% não passaram de estudos prévios e apenas quatro viriam a ser aprovados.⁵⁰

A nova legislação de 1990 vem simplificar a elaboração dos PDM, colocar a ênfase no zonamento e secundarizar a componente estratégica de desenvolvimento. Nesta década, verifica-se um aumento generalizado dos PDM nos municípios de todo o país. Todos iniciaram o processo de elaboração destes planos, contrastando com apenas 43% no final da década anterior.⁵¹ Estabeleceram-se prazos de elaboração, cujo incumprimento previa sanções, nomeadamente a exclusão da possibilidade de candidatura a fundos comunitários europeus.⁵² Mesmo assim, passaria mais de uma década até que o último PDM fosse aprovado.

Pode dizer-se que, no período que decorre até ao ano de 1997, o bloco normativo que definia o conteúdo técnico dos Planos Municipais de Ordenamento do Território, que inclui o Plano Director Municipal, o Plano de Urbanização e o Plano de Pormenor, não fazia qualquer distinção relativamente aos princípios e objectivos gerais das três figuras de planos regulamentadas. A este propósito, Silva Cardoso sublinha que a «coincidência de princípios e objectivos não permite distinguir qual o papel que cada figura de planeamento desempenhará no ordenamento do território municipal, o que, obviamente se reflecte na ambiguidade com que frequentemente são utilizados»⁵³.

A Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (em 1998)⁵⁴ viria a clarificar os âmbitos e conteúdos das figuras de planeamento. Uma das alterações introduzidas pela referida lei foi a criação de novos tipos de planos entre os quais se inclui o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território. Trata-se de um instrumento de desenvolvimento territorial cujas directrizes e orientações fundamentais traduzem um modelo de organização espacial que terá em conta o sistema urbano, as redes, as infra-estruturas e os equipamentos de interesse nacional,

⁴⁹ Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de Maio, com as bases gerais de regulamentação; a Portaria n.º 989/82, de 21 de Outubro, que define o conteúdo técnico; e o Decreto Regulamentar n.º 91/82, de 29 de Novembro, que estabelece o processo de elaboração.

⁵⁰ Para mais desenvolvimento veja-se Alves, F., Sacadura, F., Vaz, L. (1992), p. 112.

⁵¹ Alves, F., Sacadura, F., Vaz, L. (1992), p. 114.

⁵² É o caso da candidatura dos projectos ao Programa PROSIURB (Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e Apoio à Execução dos Planos Directores Municipais).

⁵³ Silva, C. (1998), p. 37.

⁵⁴ A Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto.

bem como as áreas de interesse nacional em termos agrícolas, ambientais e patrimonial (artigo 9.º, n.º1, alínea a). Estas directrizes, à escala macro, terão que ser o ponto de partida estruturante para a realização de planos de escala inferior, como é o caso dos PMOT, nomeadamente no que respeita à continuidade e coerência das estratégias e projectos definidos. A referida lei de bases consagra um núcleo de princípios enquadradores e define, aos vários níveis, a estrutura do sistema de ordenamento que posteriormente daria origem ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial do qual fazem parte os PMOT. O novo sistema de gestão territorial, definido pela lei de bases, procedeu também ao enquadramento de instrumentos de gestão territorial já existentes, alterando o seu regime jurídico, como é o caso dos PMOT.

Tendo em conta os critérios de classificação dos planos definidos por Alves Correia⁵⁵, segundo Marques Oliveira a lei de bases classifica os planos com base no âmbito dos interesses perseguidos e na eficácia jurídica das normas dos instrumentos de planeamento⁵⁶. No primeiro critério enquadram-se os PMOT como instrumentos de âmbito municipal, que na caracterização do sistema de gestão territorial são definidos de acordo com as directrizes de âmbito nacional e regional e com opções próprias de desenvolvimento estratégico, o regime de uso do solo e a respectiva programação (artigo 7, n.º 2, alínea c), da Lei de Bases). No que respeita ao segundo critério, referente aos destinatários das respectivas normas, os PMOT vinculam as entidades públicas e ainda, directa e imediatamente, os particulares (artigo 3.º, n.º2, do DL n.º 380/99, de 22 de Setembro, e artigo 11.º da Lei de Bases).

A natureza regulamentar destes planos torna-os particularmente vocacionados para a gestão urbanística. O RJIGT representou um esforço de articulação de todo o quadro legal em matéria de instrumentos de ordenamento do território e urbanismo. Nele se enquadram os Planos Municipais de Ordenamento do Território, instrumentos de natureza regulamentar aprovados pelos municípios (n.º 1, art. 69.º) que abrangem os PDM, PU e PP.

O referido Regime Jurídico distingue e define da seguinte forma as três modalidades de Planos Municipais:

PDM – define o modelo de estrutura espacial do território municipal, constituindo uma síntese da estratégia de desenvolvimento e ordenamento local. (art. 84.º, n.º 1)

⁵⁵ Segundo este autor os planos urbanísticos podem ser classificados de acordo com diferentes critérios: classificação com base no critério da finalidade, no grau analítico das previsões e na eficácia jurídica. Para desenvolvimentos relativamente a cada um dos critérios veja-se Correia, A.(1989), pp.187-217.

⁵⁶ Oliveira, M. (2003c), p. 15.

PU – define a organização espacial de parte do território municipal, integrada no perímetro urbano, que exija uma intervenção integrada de planeamento (art. 87.º).

PP – desenvolve e concretiza propostas de organização espacial de uma área específica do território municipal definindo com detalhe a concepção da forma de ocupação, de acordo com prioridades estabelecidas no PDM ou PU. (art. 90.º, n.º 1)

A execução destes planos reveste-se de particular importância uma vez que, como já foi salientado, o seu conteúdo vincula quer as entidades públicas quer os particulares (n.º 2, art.3.º, do RJIGT). Assim, importa perceber as preocupações que informam a definição das estratégias contidas nestes planos e os programas e projectos que as materializam, para que sirvam o ordenamento do território, acompanhem as dinâmicas de desenvolvimento e vão ao encontro dos interesses das comunidades directamente afectadas.

2.3 – OS DESAFIOS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E A PROBLEMÁTICA DA IMPLEMENTAÇÃO DE PLANOS

A complexidade e rapidez das transformações que marcam a sociedade contemporânea, levantam novos desafios à construção e implementação de instrumentos capazes de potenciar o desenvolvimento⁵⁷. Alteram-se as relações do homem com o território, ocorrem processos profundos de reorganização do tempo e do espaço que tendem a descontextualizar modelos pré-concebidos de intervenção no território. Verificam-se crescentes tendências de globalização da economia aliadas à fragmentação dos laços duradouros de solidariedade.⁵⁸ Neste cenário, parece ser

⁵⁷ O sistema de planeamento territorial é acompanhado de uma política de desenvolvimento territorial. Sobre a evolução destas duas componentes no caso português veja-se Cabral, J. (2002), pp.27-28.

⁵⁸ A cidade tradicional perde a sua centralidade radial e as periferias assumem-se como pólos emergentes capazes de formar novas centralidades. O processo de urbanização cruza-se com diferentes formas de planeamento difuso. Esta ideia é bem explicitada por Sá Marques quando considera que «o tecido urbano perdeu a continuidade e ficou mais fragmentado; as habitações misturam-se com as actividades industriais e estendem-se pelas áreas rurais; os limites entre as cidades e os campos diluíram-se» (Marques, S. (1999), p. 18).

Reportando-nos ao caso português, pode-se considerar que a intensidade do processo de urbanização, designadamente na zona litoral de Portugal, transportou na relação directa da sua aceleração, vantagens e oportunidades, acompanhadas todavia de problemas de segregação e exclusão social. As sociedades urbanas caracterizam-se pela sua crescente diversidade, mas também pela crescente fragmentação que lhe está associada (Documento de apoio ao colóquio sobre políticas urbanas, Porto, Fundação Calouste Gulbenkian, 2002, cit., p.31). Neste contexto, Phatsy Healy chama a atenção para a importância da acção colectiva e informada dos diversos actores. Segundo a autora «while the global economy may demand flexibility, it is increasingly recognised that urban regions need coherent development policies (...) this means well-informed collective action» (Healy, P. (1990), p. 5). Sobre a internacionalização da economia local e capacidade pró-activa das comunidades locais veja-se Bassett K. et al. (1990), pp. 45-85.

Na mesma linha, entre outros autores, Philip Cooke et al. chama a atenção para a mudança das relações numa economia globalizada, onde cada um dos intervenientes não pode olhar apenas para si próprio e circunscrever-se ao seu espaço limitado (Cooke, P. et al.(2000).

«no local que adquirem significado as políticas globais pelo modo como aí se concretizam, adaptam e relacionam»⁵⁹.

Em simultâneo, assiste-se a uma intervenção estatal menos directa e a um ritmo acelerado de mudança, numa Administração que se quer menos directiva e mais cooperante. O aumento da competitividade é cada vez mais condicionado pela dimensão espacial e local enquanto a afirmação dos governos locais é limitada por dinâmicas de globalização e pela redução do papel e da capacidade de intervenção do Estado. As transformações ocorridas no território são também elas mais mutáveis.⁶⁰ Os fenómenos de sub-urbanização, o processo de desindustrialização das economias capitalistas mais avançadas, a centralização espacial simultânea com a descentralização do capital, as alterações demográficas e a mudança dos modelos de referência sintetizam os principais processos responsáveis pela necessidade de uma reestruturação urbana.⁶¹ Há cada vez mais dúvidas sobre como planear em ambiente de desregulação e de forte competitividade. As dinâmicas são cada vez mais aceleradas e os processos de organização territorial surpreendem com novas formas e necessidades de reestruturação.

É neste contexto que o planeamento enquanto processo,⁶² assume um papel cada vez mais relevante na problemática da implementação dos planos, designadamente no que diz respeito à capacidade de regular a discricionariedade da Administração, promover processos participados, criar instrumentos

⁵⁹ Ruivo, F.(1993), p.97; Cooke, P. et al (1990a), pp.1-44 e 296-306).

⁶⁰ Neste sentido, Braga da Cruz chama a atenção para as características do espaço em que vivemos, «um ambiente de mudança e transformação, associado à evolução tecnológica de uma sociedade com mais mobilidade e mais informada» (Cruz, B. (1998), p. 34). Na mesma linha também Álvaro Domínguez, alerta para a importância de «perceber padrões e dinâmicas de urbanização que nos desconcertam pela velocidade da sua evolução, pela imprevisibilidade e pela contínua inovação, seja pelo nível de formas construídas, da diversificação funcional, dos sistemas de mobilidade e das formas de regulação» (Domínguez, Á. (1999), p. 82).

Estas transformações implicam a perda de influência do Estado-Nação, e inversamente, o reforço de intervenção no território, ou seja, o Estado tenta compensar a diminuição da sua dimensão política com a valorização da dimensão territorial (Neto, A. (2000), p.560). O Estado é atingido na sua identidade e na sua função de promoção da cidadania e coesão nacional, pelo que sente necessidade de se afirmar cada vez mais enquanto dimensão territorial. Perante a valorização desta dimensão é fundamental que os instrumentos de planeamento desenvolvam com intencionalidade a capacidade para se tornarem operativos, não descurando factores de participação e flexibilidade. Que sejam concebidos para serem efectivamente implementados. Por outro lado, também o cenário de mutabilidade e permanente transformação faz emergir a necessidade de intervenções planeadas e da construção de instrumentos de planeamento capaz de responder a novos desafios.

⁶¹ Smith, N. (1996), p. 345.

⁶² O planeamento enquanto processo contínuo não encara o plano como um produto mas antes como um processo, actuando em variáveis que intervêm na formação e execução plano. Trata-se de acautelar aspectos na elaboração do plano que se reflectem na capacidade de execução e criar mecanismos de avaliação e introduzir melhorias incrementais. Neste sentido veja-se Hall, P. (1980), pp. 269-274. Também Vasconcelos e Sá, considera que um dos aspectos fundamentais para uma nova prática de planeamento reside em encará-lo como um processo contínuo, não descurando a sua permanente avaliação (Sá, V. (1993), p. 521). A ideia de planeamento enquanto processo é exemplificada por Pierre Moor quando considera que «o Plano Director não se esgota num acto, devendo ser encarado, ao invés, como um processo contínuo» (Moor, P. (1983), p. 584).

de regulação dos usos do solo e flexibilizar as estratégias de actuação no território. Uma mobilização de agentes capaz de construir uma visão comum, socialmente referenciada e partilhada dos problemas e oportunidades de desenvolvimento. Embora, no que diz respeito ao processo de urbanização, as soluções encontradas não tenham que ser necessariamente a resposta aos desejos das pessoas,⁶³ afigura-se fundamental o conhecimento das suas aspirações e a necessidade de cooperação entre os diversos intervenientes, para que sendo eles próprios a construir o seu futuro, acreditem nos instrumentos que permitem passar à prática os novos projectos.

Assim, a prática participativa parece ser essencial para garantir a execução dos instrumentos de gestão territorial, designadamente dos Planos Municipais, uma vez que promove trocas de informação entre os diversos agentes, estimula a cooperação e apropriação sociais, dinamiza a capacidade de discutir e ajustar as propostas e prioridades de intervenção. Segundo Valente Pereira, a eficácia do planeamento, enquanto motor de desenvolvimento, depende da comunicação e discussão públicas, dado que são a via através da qual se responsabiliza a comunidade pelo seu futuro, pela valorização do território, pela construção de uma cultura ancorada às raízes locais e aberta a novas transformações.⁶⁴

A flexibilidade necessária aos instrumentos de planeamento, com vista à satisfação das necessidades colectivas, fica diluída em processos de formação muito demorados face a uma realidade dinâmica. «Os procedimentos de formação dos planos arrastam-se por períodos demasiado longos o que faz com que, à data da sua entrada em vigor, estes instrumentos já se encontrem muitas vezes desfasados da realidade, que entretanto evoluiu, tornando-se documentos obsoletos»⁶⁵. Para Álvaro Domingues, a expansão territorial evolui a um ritmo mais acelerado que a adaptabilidade do quadro político administrativo, encontrando-se este rigidificado, desadaptado e ineficaz, face a novos desafios e problemas postos pela mudança da escala territorial da urbanização.⁶⁶

Esta é uma questão central, garantir que os instrumentos de planeamento se ajustem às realidades que não são estanques. Isto implica que os planos sejam flexíveis e que dispunham de alguma margem na aplicação, chamando para primeiro plano a problemática da execução. Segundo João Miranda, «a melhor técnica para que o planeamento possa oferecer soluções adequadas às exigências que progressivamente vão surgindo, parece residir na elasticidade das prescrições do

⁶³ John R. Logan e Harvey L. Molotch sublinham o facto de muitas pessoas preferirem viver em pequenos lugares ou áreas rurais e, na prática, estes espaços apresentarem percentagens de ocupação muito baixas (Logan, J., Molotch, H. (1996), p. 327).

⁶⁴ Pereira, V. (1995), p. 15.

⁶⁵ Miranda, J. (2002), p.109, que citou Enrico Folueri (1986), pp. 13-14; Na mesma linha veja-se Almeida, D. de (1995), p. 9.

⁶⁶ Domínguez, Á. (1999), p.86.

plano e na conseqüente possibilidade de a sua definição poder ser reenviada para o momento em que se dá a execução do plano»⁶⁷.

A importância de ajuste do plano às novas dinâmicas que entretanto vão surgindo no território é salientada também por Pierre Moor que, referindo-se ao Plano Director Municipal, o considera como «um instrumento de coordenação da intervenção no espaço susceptível de se ir acomodando à evolução da realidade, e às novas necessidades entretanto surgidas que reclamam satisfação»⁶⁸. A execução do plano só será possível se conseguir responder às aspirações dos diferentes intervenientes que o vão concretizar, o que requer uma atitude mais interventiva e cooperante quer das comunidades quer da própria Administração.

As comunidades estão envolvidas na sua transformação⁶⁹ embora não sendo donas do seu próprio destino. A eficiência dos instrumentos de planeamento reside na capacidade das comunidades interagirem o seu processo de concepção, num contexto de conjugação de diferentes interesses e definição de cenários. «Localities are the sum of social energy and agency resulting from the clustering of diverse individuals, groups and social interests in space»⁷⁰. Neste contexto a participação das comunidades⁷¹ no que tradicionalmente é deixado a cargo da discricionariedade administrativa afigura-se fundamental para a transparência dos processos e contribuição dos cidadãos para novas soluções.⁷²

Assim, o empenho da comunidade pode marcar a diferença no seu desenvolvimento. Philip Cooke questiona: «While people's lives continue to be mainly circumscribed by the localities in which they live and work, can they exert an influence on the fate of those places given that so much their destiny is increasingly controlled by global political and economic forces?»⁷³. O autor acredita serem as localidades que constituem a base de suporte à mobilização social. Consequentemente o desenvolvimento do local não pode ser explicado sem fazer referência às iniciativas locais de carácter colectivo.

⁶⁷ Miranda, J (2002), p.116, que citou Stefano Vinti (1989), p. 360.

⁶⁸ Moor, P. (1983), pp. 582-583

⁶⁹ Reportando-se ao planeamento municipal Valente Pereira considera que «este deve incluir na sua elaboração os vários intervenientes das práticas sociais e encontrar os espaços e a organização que permitem que cada um assuma o seu papel na constituição do município» (Pereira, V. (1986), p. 16).

⁷⁰ Cooke, P. (1990c), p. 296.

⁷¹ A preocupação da participação da comunidade nos instrumentos de ordenamento está explícita na Carta Europeia do Ordenamento do Território, onde se faz referência expressa à participação pública. A referida Carta estabelece que «toda a política de ordenamento do território, qualquer que seja o seu nível, deve ser baseada na participação activa do cidadão. É indispensável que ele seja informado de maneira clara e compreensível em todas as fases do processo de planificação e no quadro das estruturas e procedimentos institucionais» (Direcção Geral do Ordenamento (1984), p.11).

⁷² Sobre a formação, informação e participação da população veja-se Moura, C. (1997), pp. 4-23.

⁷³ Cooke, P. (1990a), p. 1.

Os instrumentos de gestão territorial, bem como toda a dinâmica local, devem ser compreendidas enquanto processo em construção, onde os desafios de desenvolvimento dependem da capacidade de executar esses instrumentos, o que requer a capacidade de adaptação a novos paradigmas e negociação com os diversos parceiros envolvidos. Nas palavras de Fernando Ruivo, o local não é um produto físico imobilizado em determinado mapa, mas antes um processo em constante reconfiguração⁷⁴ Os custos e os benefícios do desenvolvimento dependem das circunstâncias locais,⁷⁵ da capacidade de reconverter e readaptar espaços, da iniciativa de flexibilizar e ajustar os instrumentos de ordenamento a novas realidades.

Assim, a execução dos planos é a materialização, num período temporal, da solução para a organização do território, os quais terão necessariamente de reflectir a ligação e a continuidade em termos de propostas de desenvolvimento. Costa Lobo considera que um dos problemas de implementação dos planos é precisamente a sua vigência temporal. «Por um lado, há o horizonte do plano e as limitações que a própria lei impõe em relação à sua revisão. Por outro há os circunstancialismos que vão mudando, por vezes de forma muito rápida ou inesperada, tornando obsoletas certas regras e exigindo outras»⁷⁶. O ponto de equilíbrio está precisamente na capacidade de contrabalançar a consistência do plano com a flexibilidade que lhe é exigida.

Neste contexto, a participação pública é um meio essencial para a efectivação das acções e projectos acordados no processo de concepção do plano. As relações criadas nos momentos de elaboração do plano têm que ser capazes de gerar a confiança e a identificação com as estratégias e projectos delineados, pois só desta forma os interessados se empenham na efectiva concretização do plano. Segundo Jorgen Amdam a autoconfiança, a participação activa⁷⁷ e a cooperação são essenciais para a construção de estratégias de desenvolvimento local.⁷⁸ Assim, considera-se que um dos desafios determinantes do sucesso da implementação de planos reside nas «formas de participação “construtiva” da cidadania em processos de decisão local pertinentes (sobretudo nas fases de programação)»⁷⁹. Na mesma linha, Valente Pereira sublinha que «planear não é

⁷⁴ Ruivo, F.(2000), pp. 138-139.

⁷⁵ Logan, J., Molotch, H. (1996), p. 318.

⁷⁶ Lobo, C. (1999), p. 95.

⁷⁷ Sobre a participação activa veja-se OCDE (2003), pp. 132 e ss.

⁷⁸ Amdam, J.(1999), pp. 64-65. Na mesma linha e reportando-se ao relacionamento entre o poder central, regional e local João Ferrão et al. consideram que a participação de actores emanados do mercado e da sociedade civil é fundamental para a criação de formas de regulação não exclusivamente estatais, comandadas por uma cultura de concertação estratégica (Ferrão, J. et al (1997), p. 23).

⁷⁹ Veja-se Documento de Apoio ao Colóquio Sobre Políticas Urbanas (2002), cit., p. 50. Na mesma linha há autores que defendem que um dos domínios estratégicos para a intervenção planeada é a análise da vida associativa e da participação da população. Neste âmbito sugerem, em particular, um estudo ao número e dimensão das associações e os interesses colectivos que aquelas defendem; ao grau de participação e importância de intervenção destas associações em questões colectivas e ao nível de participação da população (Cabral, J., Silva, J. (1994), pp. 62 e ss).

encomendar/produzir planos é desenvolver uma actividade contínua que permita tomar decisões ajustadas à prossecução dos interesses da população e definir como proceder à sua implementação»⁸⁰.

Os desafios que se levantam ao desenvolvimento territorial não podem descurar as condicionantes de uso do solo, designadamente no que diz respeito à necessidade de compatibilizar a qualidade ambiental dos territórios e a vocação dos solos com as novas intervenções urbanísticas.⁸¹ Segundo alguns autores, um dos maiores desafios que se coloca aos instrumentos de planeamento municipal no nosso país, reside na necessidade de ultrapassar os «bloqueamentos ao nível do urbanismo operacional, ou seja, em passar dos planos para a prática e resolver conflitos existentes entre público e privado»⁸².

A implementação dos planos está também em larga medida dependente da existência de uma política de solos, que permita disponibilizar terrenos em momento oportuno e para os fins e local pretendidos, tornando assim possível a concretização das disposições do plano. Segundo João Cabral e Jorge Silva, a política de solos e o planeamento urbano são um dos domínios estratégicos para uma intervenção planeada, designadamente no que concerne à capacidade de resposta aos pedidos de construção, à disponibilidade de solos urbanos e urbanizados para as actividades previstas e ao funcionalismo urbano do tecido construído.⁸³

As normas de uso de solo são outro aspecto relevante no planeamento territorial. Estas não podem ser definidas unicamente no sentido restritivo, definindo apenas o que não se pode fazer, devem antes constituir verdadeiras propostas de ordenamento para o espaço. Assim, figuras análogas à tipologia de «planos de paisagem»⁸⁴ afiguram-se essenciais para complementar o ordenamento do território, tornando os planos mais concretos e próximos das dinâmicas que operam no território.

⁸⁰ Pereira, V. (1986), pp. 2-3.

⁸¹ A compatibilização do uso atribuído ao solo com as novas intervenções urbanísticas tem suscitado alguma controvérsia. Há autores que consideram que «a expansão urbana recente, de baixa densidade, fortemente consumidora de solo e perturbadora de equilíbrios ecológicos mais ou menos frágeis (aquíferos degradados, linhas de água poluídas, urbanização em áreas de forte sensibilidade ecológica e paisagística como as rias, estuários e outras zonas húmidas, conflitos com usos agrícolas...), agudizou a tensão entre os processos de urbanização e a gestão equilibrada dos recursos naturais» (Documento de Apoio ao Colóquio Sobre Políticas Urbanas (2002), p. 29). Outros chamam a atenção para o facto dos perímetros urbanos serem irrisórios quando comparados com o espaço afecto a algumas servidões. «Os *perímetros urbanos* são uma percentagem muito pequena do território (cerca de 3,8%), quando comparada com os cerca de 32% do espaço de uso agrícola» (Pardal, S. (2002), p. 108). Há, ao nível do planeamento, que ter especial atenção para evitar que as áreas urbanizadas ou de urbanização programada, não sejam simplesmente o negativo das servidões administrativas e restrições de utilidade pública.

⁸² Guarda, S., Carvalho, J. (1997), p. 1. Na mesma linha Valente Pereira considera existir um desfasamento muito grande nos planos entre o «que se diz e o que se faz.» (Pereira, V. (2000), p. 69).

⁸³ Cabral, J., Silva, J. (1994), p. 66.

⁸⁴ Traduzido do Inglês *landscape plan*, expressão utilizada por Hans Kiemstedt. O autor considera que os planos de paisagem são a base do planeamento operacional local, constituindo um suporte fundamental à

Como a implementação do plano está intrinsecamente relacionada com a lógica da sua realização, as diversas instituições envolvidas devem ser directamente responsáveis pela sua aplicação, centrando-se nos projectos prioritários, encurtando o ciclo de vida entre as propostas e a sua realização. Por outro lado, é importante incentivar a implementação das propostas individuais capazes de proporcionar uma sinergia conjunta e, por consequência, um valor acrescentado muito substancial comparativamente a situações de execução individualizada e inserir a cultura das instituições na feitura dos planos.

Para promover a efectiva execução dos planos é fundamental criar estruturas, mais ou menos formais, que promovam a sua discussão e que gerem consensos em torno dos projectos mais relevantes para o território.⁸⁵ A definição de estratégias de desenvolvimento territorial e a respectiva implementação das propostas dos planos, requer a capacidade de construir compromissos conjuntos com vista a chegar à solução adequada. Segundo Patsy Healey, «a realisation that this leads away from competitive interest bargaining towards collaborative consensus-building and that, through such consensus-building practices, organizing ideas can be developed and shared which have the capacity to endure, to co-ordinate actions by different agents»⁸⁶.

A concretização das disposições dos planos tem correlacionado um conjunto de factores que intervêm no seu processo de formação e podem estar na base do maior ou menor sucesso da execução do plano. Por outro lado, o processo de concepção do plano não pode estar desligado da problemática da execução. Nesta linha, relativamente à norma jurídica do plano, João Miranda considera que «a ideia de separação entre a criação da norma jurídica e a sua aplicação concreta parece não ter tradução no plano. Por conseguinte, é a própria distinção rígida entre formação do plano e sua execução que não pode ter acolhimento, considerando-se, em alternativa, o planeamento como um processo contínuo de criação do Direito»⁸⁷. Isto requer uma nova atitude na actividade de planeamento, a qual implica uma clara preocupação, logo aquando a formação do plano, com questões que abram caminho para a efectiva concretização das suas propostas. Esta postura determina que «centro de gravidade do planeamento se transfira para a chamada execução do plano»⁸⁸.

revitalização urbana e ao ordenamento de espaços naturais constituindo um complemento a outros instrumentos de planeamento territorial local. (Kiemstedt, H. (1994), pp. 13 e ss). O RJGT em Portugal já dá alguns passos neste sentido, facto que será abordado posteriormente aquando da análise deste regime jurídico.

⁸⁵ À semelhança do que foi efectuado nos planos estratégicos com a criação dos gabinetes de cidade.

⁸⁶ Healey, P. (1997b), p. 30.

⁸⁷ Miranda, J. (2002), p. 112.

⁸⁸ Miranda, J. (2002), p. 112. Segundo Alves Correia as modalidades de execução de planos, designadamente no PDM, podem ser directas ou indirectas. No primeiro caso as previsões do plano têm um grau de

Emerge a necessidade de passar os planos para o território, isto é, de operacionalizar as suas propostas. Como sublinha João Rua, Alberto Pedrosa e Gonçalo Santinho, «os planos fazem sentido quando enquadrados numa atitude ou vontade operativa sobre o território e quando entendidos como um ponto de partida para um conjunto de intervenções»⁸⁹. Tal significa deixar a política dos «planos de gaveta»⁹⁰ extravasar para fora da estrutura rígida e técnico-burocrática e apelar a uma intervenção mais efectiva dos cidadãos. Implica que os planos sejam integrados numa óptica de planeamento mais vasto com definição simultânea de políticas sectoriais, sistematizar objectivos e prioridades e mobilizar as parcerias necessárias à concretização das suas propostas.

Neste sentido, Costa Lobo sugere que o planeamento proceda à implementação dos planos, seguindo «um processo democrático participado sem interrupção e actuando em tempo real e a tempo, quanto possível antecipando-se às evoluções através de um método de previsão de horizonte deslizante»⁹¹. Esta postura exige uma atenção especial à discricionariedade da Administração, à participação dos cidadãos, à flexibilidade dos planos e à capacidade de resposta do município em termos de regulação e execução da infra-estrutura pública. A cooperação e parcerias dos diversos actores públicos e privados terão sem dúvida um papel determinante

Por outro lado, a execução dos instrumentos de ordenamento não pode ser vista na óptica da lógica restrita das suas disposições, mas no conjunto de factores mais global que influencia o ordenamento e dá coerência à execução das propostas do plano. Assim, os locais não podem ser encarados como fenómenos estáticos, antes como actores. É nesta diversidade de actores que, segundo Isabel Guerra, se reconhece a necessidade de ordenamento territorial e se desperta para a importância crescente da acção pública ao nível dos territórios.⁹²

Assim, a capacidade de passar o plano à prática é que justifica a sua existência. De facto, se um plano não for implementado de pouco vale o documento escrito ou o tempo e os recursos gastos na sua preparação. O resultado do plano não é o conjunto das peças escritas ou desenhadas, mas a sua concretização, a qual resulta do contrato político entre as instituições públicas e a sociedade civil.⁹³ Assim, a fase posterior à aprovação do plano, o acompanhamento e a implementação das medidas e projectos, é tão importante quanto a sua elaboração e aprovação, contudo, «raros são os planos que

especificidade suficiente para permitir a realização de obras concretas, sejam públicas ou privadas. No segundo caso as disposições do plano têm de ser densificadas e concretizadas em Planos de Urbanização e pormenor, os quais possuem uma maior analiticidade nas previsões (Correia, A. (1995), p. 72). Relativamente aos sistemas e instrumentos de execução serão estudados em capítulo posterior.

⁸⁹ Rua, J., Pedrosa, A., Santinha, G. (2000), p. 23.

⁹⁰ Veneza, A. (1998), p. 26.

⁹¹ Lobo, C (1999), p. 12.

⁹² Guerra, I. (2000), p. 39.

⁹³ Para desenvolvimentos sobre a importância da estrutura do processo de planeamento e da iniciativa pública veja-se Albrechts, L. (1999), pp. 411-424.

apresentam uma referência explícita aos instrumentos de execução»⁹⁴. Em especial no PDM e PU é fundamental desenvolver formas de articulação entre as orientações estratégicas definidas, os restantes projectos e programas que se vão operar no terreno, estejam estes previstos no próprio plano ou sejam o resultado da elaboração de PP. A efectiva implementação dos projectos a executar depende ainda da capacidade de os transpor para o Plano de Actividades Municipal, o Orçamento e os Planos Plurianuais. Em suma, perceber os factores implícitos à maior ou menor capacidade de execução do plano irá ajudar a estabelecer uma relação mais fiel entre as suas disposições e a realidade.

2.3.1 – A VISÃO PROSPECTIVA DO PLANEAMENTO E A APROXIMAÇÃO ÀS DINÂMICAS TERRITORIAIS.

A visão prospectiva de planeamento implica incorporar nos programas e projectos dos planos uma visão estruturante e de longo prazo. À semelhança do que se prevê na Carta Europeia de Ordenamento do Território, a característica prospectiva que o ordenamento do território deve integrar consiste no «dever de analisar as tendências e os desenvolvimentos a longo prazo dos fenómenos e intervenções, ecológicas, sociais, culturais e ambientais tendo em conta a sua aplicação»⁹⁵, não esquecendo que a concepção e execução dos planos é sempre um processo contínuo de aprendizagem e avaliação crítica da realidade municipal.

Segundo Valente Pereira, «o planeamento local é essencialmente uma actividade de comunicação, a qual se estabelece entre os agentes sociais formais e informais com interesses na área do planeamento»⁹⁶. Esta postura permite efectuar uma avaliação da realidade local, indo ao encontro das pretensões dos intervenientes que efectivam os programas de execução dos planos. Daqui resulta que planear é prever mais que um plano de acção o qual não é puramente passivo, mas o resultado de um processo de interacção e reajuste. É neste sentido que Pereira de Oliveira considera que «um plano nunca poderá ser correctamente um resultado de uma expressão tecnocrata, um resultado feito à margem dos grupos humanos e das intenções que o justificam»⁹⁷.

A sistematização de estratégias comuns em instrumentos, que regulam a actividade dos diversos intervenientes (públicos ou privados) no território, afigura-se essencial num processo de consistência de planeamento mas com capacidade de ajuste a novas dinâmicas territoriais. Este ajuste requer uma visão prospectiva, o que significa a necessidade de valorizar a dimensão

⁹⁴ Alexandre, A. (2003), p. 201

⁹⁵ Direcção Geral do Ordenamento (1984), p. 7.

⁹⁶ Pereira, V. (1995), p. 1.

⁹⁷ Oliveira, P. de (2000), p. 52.

estratégica do plano permitindo inflexões e cenários alternativos de desenvolvimento. Assim partilha-se a opinião daqueles que consideram «que a inflexão estratégica só pode ocorrer num plano que contenha mais do que uma alternativa de desenvolvimento»⁹⁸. A definição de várias alternativas possíveis traduz a possibilidade de, perante desenvolvimentos futuros não previsíveis no presente, se criar margem necessária para se optar pela melhor alternativa no momento da concretização do plano. Esta postura coloca uma clara ênfase na execução, traduzindo a preocupação de criar mecanismos que a garantam logo aquando a elaboração do plano. A estratégia alternativa apresenta-se como um meio de gerir a mudança visando tornar aceitáveis e convenientes novas formas de actuação, as quais podem não ser previsíveis à partida.

Numa visão prospectiva de plano também se podem efectuar juízos de prognose, mas será difícil considerar todas as variáveis em causa. Em qualquer dos casos enfrentam-se sempre os desafios conceptuais e operativos decorrentes da incerteza criada pelos dinamismos do exterior, a crescente complexidade dos processos urbanos e da diversidade de interesses e agentes que estão implicados⁹⁹.

Quando se fala em PMOT, designadamente no caso dos PDM, há que ter em conta a vertente estratégica desta figura de plano que, para além da sua função de ordenamento, deve também representar um consenso relativamente às opções estratégicas onde a comunidade se revê em termos futuros. Nuno Portas denuncia a ausência de programa e estratégia do PDM, para os quais sugere uma regulação variável, podendo ter um elevado grau de determinismo em algumas áreas do território e muito pouco noutras. A «regulação de escala variável»¹⁰⁰ no mesmo plano não foi a opção seguida pelo RJIGT e em qualquer dos casos a necessidade da componente estratégica no PDM parece essencial. Neste sentido Biencard Cruz, faz apelo ao carácter estratégico da figura do PDM, que a par da sua função de instrumento de ocupação do solo, deve estabelecer um modelo de desenvolvimento a adoptar para o município, traduzindo um futuro desejável e consensualizado de decisões e medidas concretas.¹⁰¹ Tal só será possível se estiverem balizados os limites de actuação da Administração e criadas as condições para uma efectiva participação dos cidadãos.

⁹⁸ Hall, P. (1980), p. 8. Na mesma linha Juan Busquets considera que o plano deve ser visto como um processo de reflexão com grande capacidade para expressar alternativas (Juan Busquets (1998), p. 135). Entre outros também Paulo Correia realça a importância da dimensão estratégica das acções formalizadas pelos planos, designadamente no que respeita à «capacidade táctica de inflexão a nível operacional para ir superando desvios e minimizando incertezas» (Correia P. (2000), p. 156).

⁹⁹ Guerra, I. (2000), p. 42.

¹⁰⁰ Portas, N. (1998a), pp. 83-84.

¹⁰¹ Cruz, B. (2003), p. 4.

A visão prospectiva do plano assume um papel de relevo na sua execução. Esta deve ser entendida como a maneira de continuamente concretizar o plano,¹⁰² com capacidade de ajustamento à realidade. Deve conter a possibilidade, no momento da sua concretização, de ponderar novos elementos não existentes à data da elaboração do instrumento de gestão territorial. Tal como sublinha Nuno Portas após o plano continuam a julgar-se os novos dados, as novas situações face à estratégia e não à conformidade com as disposições traçadas.¹⁰³ Ao pretender-se que o plano tenha uma execução efectiva, não se pode acreditar que os programas a realizar se mantenham inalterados no tempo, mas antes dotar o instrumento da flexibilidade necessária para se adaptar às novas circunstâncias. É nesta linha que Sidónio Pardal, Paulo Correia e Costa Lobo apelam à «necessidade de se procurarem processos de planeamento diferenciado, incrementalista e sensível às alterações significativas no curto e médio prazo»¹⁰⁴.

Por outro lado, as intervenções no território não podem estar circunscritas a divisões administrativas, tem de haver coerência nas estratégias e a noção do impacto das propostas no ordenamento. O PDM tem de enquadrar os desafios globais que se colocam ao concelho e desenvolver mecanismos de resposta, ainda que estes remetam para formas de resolução em instrumentos mais detalhados. Nas figuras de plano com escala de mais pormenor que o PDM, designadamente os PU e PP, é essencial ter em conta a capacidade das infra-estruturas e equipamentos existentes e a possibilidade de execução dos que estão programados no plano. Assegura-se fundamental ponderar o crescimento previsto com tais infra-estruturas, evitando rupturas ou saturações e indo ao encontro das dinâmicas demográficas, sociais e económicas preconizadas. O sucesso da execução dos planos será tanto mais conseguido quanto maior for a capacidade destes integrarem dinâmicas territoriais coerentes com os territórios que lhe são adjacentes (por exemplo preservação de recursos naturais que integram dois ou mais municípios ou rede viária que responda a movimentos pendulares). A dimensão regional pode ser fundamental na resposta a problemas que só farão sentido se tratados em conjunto.

Para que o plano possa passar do papel para a acção, é necessário ser selectivo nos objectivos e nas apostas de desenvolvimento. A sua execução depende ainda da capacidade de promoção e comunicação de novas propostas e da aproximação destas às dinâmicas territoriais. Esta ideia é realçada por Sousa Lobo quando sublinha a importância de desenvolver uma maior adequação das

¹⁰² Jorgen Amdam reportando-se ao planeamento estratégico considera-o um processo de aprendizagem que nunca está terminado (Amdam, J. (1999), pp. 66 e ss.).

¹⁰³ Portas, N. (1998a), p. 84.

¹⁰⁴ Pardal, S., Correia, P., Lobo, C. (1993), p. 71.

soluções ao seu contexto, através do aproveitamento eficaz dos recursos locais com formas de diálogo e negociação.¹⁰⁵

Neste sentido, Nuno Portas propõe que os PDM ou os PU contenham mecanismos susceptíveis de ser adaptados às novas realidades, entretanto surgidas, sem que seja necessária a abertura de procedimentos formais de revisão do plano.¹⁰⁶ A capacidade de desenvolver uma análise que capte as características da realidade sócio-territorial da esfera de intervenção do plano, bem como os mecanismos para a efectivar e negociar em tempo útil revela-se fundamental. Sendo assim, os planos não podem opor-se às realidades locais, gerando conflitos e colidindo com os interesses vitais das populações que directamente estão envolvidas. Patsy Healey chama a atenção para a importância do planeamento estar embebido no contexto das relações sociais e na prática do quotidiano, «has a capacity to challenge and change these relations through the approach to these practises»¹⁰⁷. Na mesma linha, Valente Pereira considera «que planear não é encomendar/produzir planos é desenvolver uma actividade contínua que permita tomar decisões ajustadas à prossecução dos interesses da população e definir como proceder à sua implementação»¹⁰⁸.

Os factores que intervêm no maior ou menor sucesso de implementação dos planos têm inevitavelmente que ser cruzados com os processos regulamentares que os informam. Os novos desafios que se levantam à actividade de planeamento, nomeadamente os que estão relacionados com o desenvolvimento de mecanismos capazes de balizar a discricionariedade administrativa, flexibilizar os instrumentos de gestão territorial e responder a necessidades de política fundiária, têm que ser analisados numa perspectiva de actuação da Administração que permita o ajuste às dinâmicas territoriais.

2.4 – O CARACTER POLÍTICO DO PLANEAMENTO E O PODER RELACIONAL

«O planeamento é essencialmente político e moral»¹⁰⁹. Uma das críticas à teoria do planeamento consiste no isolamento da tomada de decisões que conduz à ausência de consenso social e consequente perda de legitimidade.

Para além do facto dos instrumentos de gestão territorial envolverem complexas formulações técnicas, importa perceber que representam também a tradução de directrizes políticas. Neste

¹⁰⁵ Lobo, S. (1998), p. 163.

¹⁰⁶ Portas, N. (1998a), p. 84.

¹⁰⁷ Healy, P. (1997b), p. 30.

¹⁰⁸ Pereira, V. (1986), pp. 2-3.

¹⁰⁹ Pereira, V. (1986), p. 56.

sentido, emerge a necessidade de concepção do plano encarado na perspectiva de um processo com vista à execução, onde se promovam mecanismos de transparência baseados na participação e nos limites que balizam a discricionariedade da Administração. Lino Paulo chama a atenção para o facto dos planos deverem traduzir vontades políticas, o que requer que estas sejam formuladas de forma precisa e clara, permitindo a participação da população em torno dos objectivos e modelos de desenvolvimento.¹¹⁰

A articulação das políticas com os planos é essencial para a sua execução. No nosso país, como sublinha João Cabral, «a velocidade de consolidação e de implementação de um quadro regulador nacional, dirigido para a participação, negociação e execução dos planos, não tem sido acompanhado das estratégias de consolidação político-partidárias e da necessidade de dar resposta a dinâmicas pesadas de valorização fundiária»¹¹¹. Estas dinâmicas são críticas na medida em que a implementação do plano não deve ser preterida em detrimento de intervenções casuísticas ou projectos de desenvolvimento formulados em função de prioridades políticas.

Segundo Valente Pereira, «o carácter político e moral do planeamento faz com que ele, na prática, pouco tenha a ver com o planeamento teórico, apolítico e amoral»¹¹², ou seja, faz com que o planeamento que se concretiza e que se encontra programado nos planos pouco tenha a ver com o que se operacionaliza na realidade. Na mesma linha, reportando-se à cidade, João Seixas sublinha que «a “cidade real” prossegue o seu caminho de contínuo afastamento da “cidade legal”. E mais ainda da “cidade política”»¹¹³. O desfasamento enunciado poderá ser ultrapassado, ou pelo menos minorado, se no decorrer do processo de elaboração do plano houver a preocupação de aproximar a proposta às dinâmicas territoriais em questão. A participação pública desde a fase inicial, e a monitorização na fase de execução são determinantes na definição de soluções realistas e na introdução de ajustes, abrindo caminho a uma efectiva implementação.

Segundo Fernandes de Sá é fundamental «os políticos definirem com rigor o que é o interesse público, o que lhes permitiria balizar, de forma mais segura e confortável a sua actuação»¹¹⁴. A ausência de objectivos políticos pode revelar indefinição na elaboração do plano. Esta componente deve ser complementada com bases programáticas de suporte que fundamentem a elaboração e o conteúdo dos planos.

¹¹⁰ Paulo, L. (2002), pp. 71-72.

¹¹¹ Cabral, J. (2002), p. 34.

¹¹² Pereira, V. (1986), p. 56.

¹¹³ Seixas, J. (2000), pp. 58-59.

¹¹⁴ Sá, F. de (2002), p. 54.

A maior ou menor capacidade de efectivar muitos projectos previstos nos planos, designadamente aqueles que requerem montantes elevados de financiamento sem retorno imediato, dependem também em larga medida do acesso «aos circuitos onde se comunica o poder»¹¹⁵. Reconhece-se assim a importância do relacionamento com instâncias políticas superiores, constituindo veículos privilegiados para a viabilização de projectos. Por vezes «a sua concretização atempada tem ajustamentos difíceis, porque as opções do governo central não têm exequibilidade no terreno ou porque as divergências institucionais e políticas entre os níveis central e local na redefinição dos objectivos e no seu âmbito, tiram-lhe sentido e capacidade estratégica»¹¹⁶.

Os planos devem obedecer a objectivos de desenvolvimento, definidos em função de um programa fundamentado, das alterações que se pretendem para um dado território. É importante compatibilizar as pressões urbanísticas com o modelo de desenvolvimento desejado, através da distinção das lógicas e estratégias dos promotores e construtores imobiliários, das lógicas e dinâmicas sociais, económicas e culturais das populações que habitam nos locais.

¹¹⁵ Ruivo, F. (1993), p. 98.

¹¹⁶ Cabral, J. (2002), p. 35.

3 – ACTUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO E FACTORES DETERMINANTES NA CONCRETIZAÇÃO DOS PMOT

3.1 – A DISCRICIONARIEDADE NA ACTIVIDADE DE PLANEAMENTO

A discricionariedade, na actividade de planeamento, significa que o planeador dispõe de múltiplas alternativas para ordenar o espaço, podendo atribuir um tipo de destino, ou outro, a cada parcela do território.

«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»¹¹⁷. Às autarquias cabe o papel de iniciativa relativamente à oportunidade de elaboração de determinado PMOT. Não obstante os mecanismos de participação, concertação ou outras formas de actuação com vista à elaboração de uma proposta consensual e aceite pelos potenciais interessados, as disposições destes planos abrangem todos os proprietários dos terrenos correspondentes à área de intervenção do plano. Estes planos, ao definirem o uso do solo, indicadores ou parâmetros urbanísticos estão a introduzir um valor diferenciado à propriedade, o que requer um cuidado redobrado na actuação da Administração, que se pretende imparcial.

Assim, dado que os planos são discricionários por natureza, há que perceber qual o nível de discricionariedade que a Administração dispõe na sua actuação e quais os limites que balizam essa actividade. Por outro lado, ter em atenção que a discricionariedade administrativa das autarquias locais também pode ser entendida como uma forma de implementar os planos, ou seja, mediante a possibilidade de execução de um programa ou projecto, a Administração, tendo em conta o que é o interesse público, terá de escolher a melhor opção. Se houver um leque de opções equivalentes será indiferente a escolha de qualquer uma delas, tendo assim a possibilidade de optar por esta ou aquela alternativa. Significa que se reconhece à entidade planeadora «um alargado poder discricionário na escolha das soluções que considerar mais adequadas e correctas no contexto do desenvolvimento urbanístico de determinado território»¹¹⁸.

¹¹⁷ Jorge, R. (1998), p. 52.

¹¹⁸ Correia, A. (2001), p. 402.

A discricionariedade na actividade de planeamento permite, designadamente, que a Administração defina, de acordo com o respectivo diagnóstico e características do solo, o que é solo urbano e o que é solo rural, as diferentes categorias e subcategorias de espaço e respectivas fronteiras, o traçado da rede viária, a maior ou menor quantidade de zonas verdes, infra-estruturas ou equipamentos. Pode ainda decidir para onde se direcciona a expansão urbana do território e quais as soluções de preservação dos solos com potencial agrícola ou ecológico. Esta margem de “criatividade” que a Administração possui na formulação das propostas permite ajustar o plano às especificidades de cada local e compatibiliza-lo com a visão dos intervenientes que o vão executar. Ou seja, importa aproveitar a discricionariedade para elaborar propostas realizáveis possibilitando a execução dos instrumentos que as preconizam.

Assim, na concretização dos PMOT assume particular relevância a discricionariedade atribuída à Administração, que permite, no processo de concepção e implementação dos PMOT, atender às características singulares de cada parcela do território e às especificidades do município, e por conseguinte, garantir condições para a concretização das propostas do plano. A discricionariedade que a Administração possui relativamente à área a abranger pelo plano e à oportunidade em termos de decisão de realização revelam-se neste campo fundamentais. Mesmo que existam reservas relativamente à forma como que se possa utilizar a discricionariedade, importa perceber que existem disposições jurídicas que balizam a actuação da Administração. Deve, no entanto, existir um cuidado especial para não se confundir discricionariedade com arbitrariedade, para que as propostas dos planos não sejam desacreditadas ou enviesadas por outros quaisquer interesses alheios ao interesse público.

No que diz respeito às características da discricionariedade de planeamento, comunga-se com João Miranda a opinião de que, sendo o juízo de prognose e a ponderação de interesses conflitantes, os traços essenciais da actividade de planeamento, sendo estes igualmente marcantes noutras formas de discricionariedade, não se considera a actividade de planeamento qualitativamente diversa da discricionariedade administrativa tradicional.¹¹⁹ Embora haja alguma doutrina que «distingue a discricionariedade planificatória da discricionariedade administrativa simples, com a indicação de que naquela se chega à composição do quadro complexo dos interesses através de “pré-decisões”, que dão forma cada vez mais precisa ao arranjo definitivo das escolhas»¹²⁰.

Para melhor destringir a discricionariedade na actividade de planeamento, é indispensável uma análise aos princípios jurídicos que a informam. Reportando-nos à discricionariedade dos órgãos administrativos, estes têm os poderes que a lei expressamente lhes confere. Estes poderes são

¹¹⁹ Miranda, J. (2002), p. 96.

¹²⁰ Correia, A. (1989), p. 260.

irrenunciáveis e inalienáveis (art. 29 do Código de Procedimento Administrativo). A discricionariedade é vista como uma competência que o legislador concede à Administração, ou seja, vigora a princípio da precedência da lei.

A extensão do poder discricionário da Administração está relacionada com dois princípios jurídicos que se contrapõem: o Princípio do Estado de Direito e o Princípio da Separação de Poderes. Trata-se, no primeiro caso, de proteger os direitos e interesses dos cidadãos face à atitude da Administração. Nesta perspectiva, a discricionariedade administrativa deve ser reduzida ao mínimo indispensável e haver um controlo intenso dos tribunais. Relativamente a este aspecto, João Miranda chama a atenção para as dificuldades de efectivar o controlo judicial do planeamento uma vez que a lei não prefigura o interesse público urbanístico, limitando-se a avançar com um conjunto de directivas.¹²¹ Para suprimir esta dificuldade há quem defenda que «o controlo da actividade de planeamento deve passar mais pelo reforço das garantias procedimentais do que propriamente por uma maior intensidade a jusante do controlo jurisdicional»¹²².

No segundo caso entende-se que o poder administrativo tem legitimidade e autonomia próprias face aos poderes legislativo e judicial. No que respeita à actividade de planeamento não se considera desejável que a Administração possa estar completamente isenta do controlo judicial.¹²³

«Um dos aspectos essenciais a caracterizar a planificação urbanística é, precisamente, a tonalidade discricionária que a impregna»¹²⁴. Reportando-nos especificamente aos PMOT e aos órgãos responsáveis pela sua elaboração e aprovação, estes dispõem de discricionariedade para escolher quando e onde, isto é, em que momento e a que espaço físico se reporta a elaboração de determinado plano.¹²⁵ São instrumentos regulamentares aprovados pelos municípios (art. 69.º, n.º 1, do RJIGT), cuja competência de elaboração é da Câmara Municipal (n.º 1, art. 74.º, do RJIGT).

Existe ainda uma manifestação da vontade do município, que se traduz na liberdade de definir o conteúdo e a prognose do plano, o que alguns autores designam de «liberdade criadora»¹²⁶. A actividade de planeamento é entendida como «um processo dirigido para o futuro, pelo que a Administração procede a um juízo de prognose através do qual antecipa a evolução de determinado

¹²¹ Miranda, J. (2002), p. 105.

¹²² Miranda, J. (2002), p. 106, que citou Bullinger, M. (1988), pp. 687-688.

¹²³ É neste sentido Tomás-Ramón Fernández considera que «constitucionalmente no es, pues, admisible hoy una remisión en blanco a la administración para que libremente y sin condicionamiento alguno configure a su arbitrio los planes de ordenación» (Tomás-Ramón Fernández (2001), p. 109).

¹²⁴ Antunes, C. (2003b), p. 146

¹²⁵ «A lei não impõe ao município uma obrigação quanto à sua elaboração, deixando a esta entidade a liberdade de ajuizar sobre a necessidade ou a conveniência da sua elaboração» (Correia, A. (1989), p. 288)

¹²⁶ Miranda, J. (2002), pp. 94-95.

espaço territorial»¹²⁷. É desta forma que o planeador tem uma certa margem de discricionariedade, limitado por critérios técnicos que deve ter presente para atribuir um uso de solo ou índice urbanístico diferente a cada parcela de terreno, e definir os limites entre solos urbanizados ou de urbanização programada. Segundo Colaço Antunes, trata-se de «uma discricionariedade técnico-administrativa fortíssima, uma vez que a lei atribui à Administração (Local) uma faculdade de inovação e de intensa conformação do direito de propriedade»¹²⁸.

Importa ainda realçar que a discricionariedade varia com o tipo de PMOT. O PP, como o próprio nome indica, será elaborado a uma escala de maior pormenor em relação ao PU, o mesmo se passando com este em comparação com o PDM. Os primeiros são mais concretos, mais específicos e por conseguinte os níveis de discricionariedade são menores.

Segundo Colaço Antunes, um dos aspectos mais sugestivos na discricionariedade dos PMOT é o que se prende com a «dupla natureza dos planos: administrativa e normativa. O plano é um *acto-norma*, face à sua ambivalência *actída-procedimental* e regulamentar»¹²⁹. Se atendermos à posição tradicional da doutrina só se considera haver discricionariedade quando a lei permite à Administração, após a verificação de determinados pressupostos por ela fixados, a escolha livre entre várias soluções tidas como possíveis. Das várias alternativas igualmente correctas a Administração optará por aquela que, no seu entender, melhor satisfaz o interesse público.

Relativamente ao âmbito do poder discricionário, uma questão particularmente relevante é aquela que se reporta aos conceitos indeterminados ou imprecisos, os quais deixam uma margem de decisão ao agente administrativo. Reportam-se a uma classe de situações difusas que não são facilmente individualizáveis.

A utilização de conceitos indeterminados corresponde a «um reconhecimento por parte do legislador da impossibilidade de prever, no seu recorte hipotético, todas as situações (daí utilizar conceitos indeterminados na hipótese), bem como a de manusear os factos concretos (nos casos das prerrogativas de apreciação)»¹³⁰. A liberdade de apreciação que os conceitos conferem vai reflectir-se numa certa margem nas decisões de planeamento e que resulta na impossibilidade de controlo judicial das indeterminações legais. Entre muitos outros, são casos comuns em ordenamento a «aptidão agrícola dos solos»¹³¹, «estética das edificações»¹³² ou a ponderação de interesses públicos

¹²⁷ Miranda, J. (2002), p. 95.

¹²⁸ Antunes, C. (2002), p. 150.

¹²⁹ Desdentado Daroca (1999), pp. 293 e ss.

¹³⁰ Dias, F., Oliveira, M. (1999), p. 381.

¹³¹ Designação utilizada no Regime Jurídico da Reserva Agrícola Nacional – Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de Junho, alterado pelos Decretos-Leis n.º 274/92, de 12 de Dezembro, e n.º 278/95, de 25 de Outubro. São conceitos que quando aplicados em termos de ordenamento necessitam de ser devidamente enquadrados. A

e privados (decisão sobre a localização de uma zona industrial, uma central de incineração ou um aterro sanitário). Por outras palavras, pode dizer-se que há expressões que contêm conceitos apelidados de subjectivos, considerando-se a Administração especialmente preparada para o definir e aplicar a cada caso concreto.

A discricionariedade permite algum ajuste de cada decisão concreta em termos das disposições previstas no plano (esta diminui com o nível de pormenorização) sendo que o próprio plano constitui uma limitação à discricionariedade, uma vez que o desenvolvimento terá de ser efectuado em conformidade com as regras deste. Existe ainda a obrigação de elaboração de determinado plano, designadamente dos PDM.¹³³ Pode-se então afirmar que, à semelhança de outros actos administrativos, também no processo inerente à elaboração e implementação dos PMOT há momentos de vinculação e discricionariedade. Tal como afirmam Figueiredo Dias e Marques Oliveira «não há actos absolutamente discricionários nem actos absolutamente vinculados»¹³⁴.

Os municípios têm, de facto, que possuir alguma maleabilidade que lhes permita uma capacidade de ajuste às realidades e problemas urbanísticos locais. É no campo do conteúdo do plano, designadamente no que respeita ao «zonamento funcional»¹³⁵ (definindo o uso para as várias parcelas de território), que adquire maior expressão «o princípio da discricionariedade de planificação da Administração»¹³⁶. A previsão de diferentes alternativas para efeitos de execução do plano é outra das situações que confere à Administração uma margem livre de decisão.¹³⁷

aptidão agrícola dos solos não depende apenas da elevada capacidade de uso, das características geológicas dos terrenos ou da possibilidade de utilização intensiva dos mesmos. Está também relacionada com o empreendedorismo e engenho humano para os trabalhar (veja-se o caso da região demarcada do vinho do Porto). Ao invés, há solos com elevado potencial à partida, mas cuja actividade humana e economias de aglomeração não se compadecem, sendo Portugal um bom exemplo de desertificação do interior em detrimento do aumento da população das cidades com especial incidência na zona litoral.

¹³² Título IV do Regulamento Geral das Edificações Urbanas (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 38382, de 7 de Agosto de 1951, sendo sucessivamente alterado pelo Decreto-Lei n.º 38888, de 29 de Agosto de 1952, Decreto-Lei n.º 44258, de 31 de Março de 1962, Decreto-Lei n.º 45027, de 13 de Maio de 1963, Decreto-Lei n.º 650/75, de 18 de Novembro, Decreto-Lei n.º 463/85, de 4 de Novembro e Decreto-Lei n.º 61/93, de 3 de Março) onde se utilizam expressões como «valorização estética do conjunto ou beleza das paisagens» (artigo n.º 121 do referido regulamento) que dão margem a decisões discricionárias. Colaço Antunes coloca a tónica neste ponto sublinhando que não se trata de «um problema de fácil resolução, sobretudo quando estão em causa valorizações estéticas ou outras que tornam complexa a interpretação da norma urbanística ou que implicam um “juízo técnico”» (Antunes, C. (2002), p. 158).

¹³³ O RJIGT prevê, no n.º 3, do artigo 84.º, a obrigatoriedade de elaboração do PDM.

¹³⁴ Dias, F., Oliveira, M. (1999), p. 372.

¹³⁵ Marotta, L. (1988), p. 27.

¹³⁶ Correia, A. (2001), p. 403.

¹³⁷ A previsão de alternativas será abordada posteriormente a propósito da flexibilidade do plano. Entre outros autores, Peter Hall defende a previsão de mais que uma alternativa de desenvolvimento (Hall, P. (1980), p. 272).

A discricionariedade não tem que ser vista necessariamente como negativa. Em áreas como o planeamento, designadamente na concretização das disposições dos PMOT, a discricionariedade poderá ter um papel determinante na conciliação de interesses públicos e privados e consequente implementação dos referidos planos. Certos ainda de que é mais notória na fase de elaboração do plano que na sua implementação.¹³⁸

3.1.1 – ASPECTOS QUE MITIGAM A DISCRICIONARIEDADE NO PROCESSO DE CONCEPÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DOS PMOT

A discricionariedade da Administração também se encontra limitada, uma vez que tem de respeitar as vinculações legais, actuar segundo os princípios jurídicos fundamentais, entre outros, a igualdade, a proporcionalidade, a justiça, a imparcialidade, a boa-fé e a racionalidade, e observar os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.¹³⁹

Existe, de facto, um conjunto de factores que limitam a discricionariedade do planeamento e, por conseguinte, dos municípios nos processos de concepção e implementação dos PMOT. Desde logo a definição no RJIGT das entidades competentes para efeitos de acompanhamento/elaboração, concertação, participação, aprovação, ratificação e registo, bem como o desenhar de todo o procedimento até chegar a esta fase.

Ao nível do conteúdo material dos planos, também se pode considerar estar perante «actos vinculados»¹⁴⁰, uma vez que a câmara ou assembleia municipal não têm poder de escolha em relação aos elementos constituintes do conteúdo ou fins do plano, estando este expresso nos artigos 85.º, 88.º e 91.º, do DL n.º 380/99, de 22 de Setembro, para PDM, PU e PP respectivamente.

A determinação legal do conteúdo documental dos PMOT também constitui uma limitação à discricionariedade dos municípios, uma vez que cada plano terá que ser obrigatoriamente constituído pelos documentos mencionados nos artigos 86.º, 89.º e 92.º do RJIGT. O relatório é um desses documentos (artigos 86.º, n.º2, alínea b), 89.º, n.º2, alínea a) e 92.º, n.º2, alínea a)) e

¹³⁸ Partilha-se a mesma opinião de Colaço Antunes ao afirmar que «a discricionariedade só permanece substancialmente até à conclusão do plano, seguindo-se os momentos pós-planificatórios – traduzidos numa actividade administrativa, no fundamental, de natureza vinculada» (Antunes, C. (2002), p. 158). A discricionariedade existente em termos de regulamentos e outras disposições do plano podem ser essenciais para o ajunte ao caso concreto ou a novas circunstâncias entretanto ocorridas.

¹³⁹ Correia, A. (2001), p. 405. Para outros desenvolvimentos relativamente a princípios informadores da actividade administrativa e que limitam a discricionariedade veja-se Pardal, S., Correia, P., Lobo C. (1993), pp. 74-75.

¹⁴⁰ Dias, F., Oliveira, M. (1999), p. 372.

assume particular relevância em termos de minorar a discricionariedade uma vez que terá que fundamentar as soluções adoptadas no plano.¹⁴¹

O RJIGT define também no artigo 4.º que «os instrumentos de gestão territorial devem explicitar, de forma racional e clara, os fundamentos das respectivas previsões, indicações e determinações a estabelecer com base no conhecimento sistematicamente adquirido». Em particular para os PMOT, o referido regime jurídico define que o conteúdo documental deve ser acompanhado de um relatório que fundamente as soluções adoptadas.¹⁴² Não se pode deixar de considerar esta obrigatoriedade de fundamentação do plano um importante limite à discricionariedade dos PMOT. Por outro lado, o conhecimento adquirido a que se refere o mencionado artigo 4.º, é obtido com base na análise efectuada à realidade existente,¹⁴³ constituindo também um limite à discricionariedade, uma vez que não se pode ignorar as situações ou as circunstâncias concretas existentes, antes devendo ser tidas em consideração na elaboração dos planos.

Por outro lado, o direito de propriedade privada consagrado na Lei Fundamental (artigo 62.º, n.º1) constitui também um condicionamento à liberdade de conformação dos planos e intervém na formação do seu conteúdo. O proprietário não pode exigir que a sua pretensão seja contemplada no plano, mas para que o direito constitucional da propriedade privada não seja violado, os interesses dos proprietários do solo terão que ser tomados em consideração e devidamente ponderados, facto que se reflecte inevitavelmente em termos de conteúdo de plano. De realçar, ainda, que os PMOT prevêem a transformação urbana para o futuro, advindo daqui o limite imposto pela necessidade de respeitar o tecido urbano existente («a garantia da existência ou da manutenção»¹⁴⁴), desde que este tenha cumprido as disposições legais então em vigor.

Os PMOT, os quais englobam o PDM, PU e PP, estão tipificados no RJIGT. Este facto constitui outro limite à discricionariedade, uma vez que a Administração só pode elaborar planos territoriais que estejam previstos na lei. Outra das limitações à ampla discricionariedade está relacionada com os solos que a lei pretende proteger, total ou parcialmente, de operações urbanísticas ou outras

¹⁴¹ A temática relativa ao conteúdo material e documental dos planos será desenvolvida em capítulos posteriores.

¹⁴² O relatório fundamentado das soluções adoptadas é mencionado para os PDM, os PU e os PP nos artigos 86.º, n.º 2, alínea b), 89.º, n.º2, alínea a) e 92.º, n.º 2, alínea a) respectivamente, do Decreto-Lei n.º 380/99.

¹⁴³ Para conhecimento de cada local o artigo 4.º do RJIGT define o estudo: das características físicas, morfológicas e ecológicas do território; dos recursos naturais e do património arquitectónico e arqueológico; da dinâmica demográfica e migratória; das transformações económicas, sociais, culturais e ambientais; e das assimetrias regionais e das condições de acesso às infra-estruturas, aos equipamentos, aos serviços e às funções urbanas.

¹⁴⁴ Correia, A. (2001), p. 431. O autor faz ainda referência a outras limitações existentes relativas à liberdade de modelação do conteúdo dos planos – os princípios da hierarquia, da contracorrente e da articulação (Correia, A. (2001), p. 430).

transformações, por exemplo, a REN, a RAN, as áreas protegidas e outras áreas sujeitas a servidões administrativas ou restrições de utilidade pública, as quais constituem importantes limites aos municípios no que se refere à definição do uso do solo na elaboração dos PMOT.

Os princípios da igualdade e da proporcionalidade constituem também relevantíssimos limites (internos) à discricionariedade do conteúdo dos planos. «O princípio da proporcionalidade (...), impõe que as restrições ou as proibições impostas aos particulares, pelas prescrições dos planos, devam ser adequadas, necessárias e proporcionais ao fim público de ordenamento urbanístico definido pelo plano»¹⁴⁵. No artigo 266.º, n.º2 da Lei Fundamental está salvaguardado, entre outros, os princípios da igualdade e da proporcionalidade aos quais os órgãos e agentes administrativos estão subordinados. Assim sendo, estes princípios não podem deixar de constituir um limite à discricionariedade dos PMOT. Embora, numa análise imediata, ressalte o confronto entre o princípio da igualdade e o plano, este não pode ser ilógico e as razões que justificam o tratamento diferenciado dos proprietários do solo não podem ser irrazoáveis, têm de basear-se em fundamentos ou objectivos materiais bastantes.¹⁴⁶ No que respeita ao princípio da proporcionalidade, o plano não deve estabelecer medidas que excedam o necessário à prossecução dos seus objectivos¹⁴⁷. Ambos os princípios constituem importantes limitações à discricionariedade dos instrumentos de ordenamento.

Os standards urbanísticos ¹⁴⁸ são também uma «forma de limitar o alcance da margem de livre decisão da Administração no exercício da actividade de planeamento, é corrente em Itália e Espanha»¹⁴⁹. Em Portugal, alguns dos standards urbanísticos aplicáveis aos PMOT estão definidos na Portaria n.º 1136/2001, de 25 de Setembro, a qual fixa os parâmetros para o dimensionamento das áreas destinadas a espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos de utilização colectiva.

Há autores que consideram positivo o facto da Portaria estabelecer valores mínimos que não podem ser afastados pelos PMOT, com o argumento de contribuir para assegurar uma uniformização do destino dado aos espaços territoriais através da garantia de requisitos mínimos de qualidade de

¹⁴⁵ Antunes, C. (2002), p. 151.

¹⁴⁶ Correia, A. (2001), p. 437.

¹⁴⁷ Para mais desenvolvimentos, designadamente no que diz respeito à proporcionalidade em sentido amplo ou da “proibição do excesso” veja-se Correia, A. (2001), pp. 111 e ss.

¹⁴⁸ Para desenvolvimento do conceito de standards urbanísticos veja-se, Correia, A. (1989), pp. 293-294. O autor está na mesma linha dos que defendem que os *standards urbanísticos* vieram estabelecer critérios a observar obrigatoriamente pelo planeamento.

¹⁴⁹ Miranda, J. (2002), pp. 92-93.

vida.¹⁵⁰ O mesmo não acontecia com a Portaria n.º 1182/92, de 22 de Dezembro, que apenas se aplicava nos casos em que os municípios não dispusessem de PMOT em vigor.

Não obstante as vantagens inerentes à aplicação de critérios uniformes a todo o território nacional, designadamente no que respeita à garantia de padrões mínimos na implementação dos planos, considera-se que os PMOT, nomeadamente os PP, estão em melhores condições para definir os parâmetros urbanísticos da respectiva área de intervenção. Trata-se de planos cujo pormenor de escala permite o estudo da solução urbanística possível/desejável de acordo com as especificidades de cada sítio. Neste sentido, Colaço Antunes defende a «fixação de índices mínimos e máximos, de forma a permitir uma adequação territorial e social às necessidades de cada comunidade, que são naturalmente diversas em vários pontos do país»¹⁵¹.

Outro exemplo de padrões urbanísticos que impõem restrições aos municípios em termos das disposições a observar nos PMOT, está expresso no artigo 72.º, n.º 3, do RJIGT e determina que «a reclassificação do solo como solo urbano tem carácter excepcional, sendo limitada aos casos em que tal for comprovadamente necessário face à dinâmica demográfica, ao desenvolvimento económico e social e à indispensabilidade de qualificação urbanística».

Os limites inerentes à discricionariedade dos planos podem encontrar-se devidamente classificados e ordenados no que Alves Correia designa de «princípios jurídicos fundamentais ou estruturais dos planos urbanísticos»¹⁵². Apesar de constituírem importantes limites à actuação da Administração, pode dizer-se que são fundamentais para balizar e estabelecer regras naquilo que é o seu campo de actuação. Constituem a base de uma estrutura reguladora, que mediante o cumprimento de determinados requisitos, reconhece à entidade planeadora uma margem de discricionariedade para que, em cada contexto, tenha liberdade de escolha para as soluções mais adequadas ao seu desenvolvimento. Logo, tal não poderá deixar de passar pela garantia da implementação das estratégias e soluções que o município delineou nos seus instrumentos de ordenamento – os PMOT.

¹⁵⁰ Miranda, J. (2002), pp. 91-93.

¹⁵¹ Antunes, C. (2002), p. 159. O autor reforça a ideia noutra obra defendendo que os *standards urbanísticos* devem ser qualitativos e flexíveis, em função da diversidade das morfologias territoriais e das necessidades variáveis de cada município (Antunes, C. (2003a), p. 79). Na mesma linha, em relação às normas urbanísticas Costa Lobo considera que não podem ser idênticas em todos os lugares, enumerando dois motivos essenciais: «aplicam-se ao território e este é variado em si mesmo; destinam-se a fazer cidade, espaço urbano, e este tem que assumir formas diversificadas, próprias da complexidade desse órgão destinado à instalação das comunidades humanas» (Lobo, C. (1999), p. 95).

¹⁵² Para mais desenvolvimentos veja-se Correia, A (1989), p. 286 e ss. Esta temática volta a ser desenvolvida mais recentemente, pelo mesmo autor, em Correia, A (2001), p. 406 e ss. Na mesma linha veja-se Miranda, J (2002), p. 106.

Na concretização dos PMOT, os aspectos que mitigam a discricionariedade podem constituir uma importante ajuda para a execução das soluções que o plano contempla ou, pelo contrário, constituírem autênticos limites às propostas definidas por estes instrumentos. É o caso do complexo processo de tramitação dos PMOT, definido pelo RJGT, que se traduz em períodos de tempo demasiado longos com a consequente desadequação das disposições do plano. Outros limites à discricionariedade, já mencionados, dizem respeito à tipificação das figuras de planeamento formal que constituem os PMOT, os standard urbanísticos ou a delimitação pela Administração Central de extensas áreas relativas a servidões administrativas ou restrições de utilidade pública que constituem importantes limitações à definição da proposta do plano, uma vez que são susceptíveis de afastar em maior ou menor grau da especificidade do local e da solução que é consensual para os intervenientes que vão colocar o plano em prática. É, por conseguinte, necessário estar particularmente atento aos limites da discricionariedade que dificultam a concretização dos PMOT e avaliar em cada caso a melhor forma de minorar essa situação.

Há outros casos em que os limites à discricionariedade constituem meios indispensáveis para efectivar os PMOT. Veja-se, entre outros, os convénios entre a Administração e os particulares¹⁵³ que permitem celebrar acordos com estes últimos tendo em vista determinada actuação urbanística, ou ainda a definição dos elementos constituintes do conteúdo dos planos, que obriga à elaboração de instrumentos com exigências técnicas mínimas, e por conseguinte com maior capacidade potencial, para serem aplicados. Por exemplo, a obrigatoriedade no conteúdo documental dos PMOT do programa de execução das intervenções e respectivos meios de financiamento evidencia uma preocupação com a concretização do plano. Todavia, em muitos casos a preocupação com a execução do programa fica por aí. Para que as intenções não fiquem apenas registadas em termos de conteúdo de plano é determinante a avaliação dos meios e recursos disponíveis, bem como as prioridades políticas de actuação¹⁵⁴.

3.1.2 – ACERCA DO CONCEITO DE INTERESSE PÚBLICO

O interesse público insere-se ainda no âmbito dos limites à discricionariedade da Administração. Assume particular destaque no RJGT. O n.º 1 do artigo 8º do referido regime preceitua que os instrumentos de gestão territorial identifiquem os interesses públicos prosseguidos, justificando os critérios utilizados na sua identificação e hierarquização.

¹⁵³ Expressão utilizada por Desdentado Daroca. A autora considera os convénios entre a Administração e os particulares como um dos limites específicos na discricionariedade no planeamento urbanístico. Para mais desenvolvimentos veja-se Desdentado Daroca (1999), pp. 379 e ss.

¹⁵⁴ Para desenvolvimentos sobre a discricionariedade administrativa como margem de actuação para a execução de programas veja-se Desdentado Daroca (1999), pp.91 e ss.

Do exposto resulta que os PMOT apenas podem ser elaborados se tiverem em vista a prossecução de interesses públicos, os quais podem colidir com interesses privados, pelo que se revela fundamental explicitar e identificar em cada procedimento de planeamento, quais os critérios que determinam os objectivos a prosseguir, e definir claramente esse objectivos tendo em vista alcançar o interesse público.

Os objectivos a prosseguir pelos PMOT encontram-se definidos no artigo 70.º do RJIGT. Preceitua o mencionado artigo que os Planos Municipais devem estabelecer: a tradução no município dos instrumentos de natureza estratégica nacional e regional; a estratégia de desenvolvimento local; a articulação de políticas sectoriais; a gestão programada do seu território; a definição da sua estrutura ecológica, regras de qualidade ambiental e preservação do património, opções de localização de infra-estruturas, equipamentos e serviços; parâmetros de uso do solo e fruição do espaço público; e ainda outros indicadores relevantes para a elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial. Sendo alguns destes objectivos genéricos importa especificar, em cada situação concreta, o que está em questão.

Convém ainda reter que, mesmo encontrando-se definidos os objectivos a prosseguir pelos planos, importa, em cada situação, explicitar claramente quais são, para que não sejam enunciados de forma geral e abstracta, dando cobertura a soluções que não se encontram claramente explicitadas à partida. Este facto é tanto mais relevante se se tiver em conta que a actividade de planeamento implica a ponderação de múltiplos interesses públicos e privados, tendo a Administração de definir claramente quais os factores e os critérios relevantes para a adopção de determinada decisão¹⁵⁵.

Neste sentido há autores que chamam a atenção para as limitações que o interesse público pode conter. Este não é uma verdade absoluta, mas a melhor solução possível (ou devia sê-lo) no momento temporal a que se reporta a decisão. Se esta decisão for tomada, não pela autarquia mas por uma instância superior, na qual o governo é o órgão executivo máximo, torna-se evidente a forma como se pode transformar o interesse público na decisão da maioria expressa em termos governamentais. Assim, há que ter particular atenção para que o interesse comum ou geral não se restrinja à vontade de alguns (ainda que estes estejam em maioria), pois corre o risco de transformar-se na ditadura das maiorias. Deve antes significar, «o direito e a justiça comuns excluindo toda a parcialidade»¹⁵⁶. Não pode ser a «soma dos interesses particulares garantida através de um déspota, de preferência benevolente, perito em aritmética política e capaz de assegurar o melhor somatório de resultados previsíveis que afectem as pessoas ou os grupos

¹⁵⁵ Desdentado Daroca (1999), p. 346.

¹⁵⁶ Moreira, J. M. (2002), p. 140.

particulares»¹⁵⁷. O interesse público é abordado, nesta dissertação, no sentido da maior aproximação possível ao bem comum ou interesse geral, cuja distinção é salientada por José Manuel Moreira.

Na actividade de planeamento a definição de interesse público é particularmente relevante uma vez que convergem no território uma série de interesses conflituais,¹⁵⁸ sendo a solução que o plano encerra o resultado de consensos e ponderação dos diferentes interesses em jogo. É neste sentido que Duarte de Almeida qualifica o procedimento de elaboração de planos como «um processo de mediação de interesses»¹⁵⁹, numa tensão de posições conflituantes, cuja revisão ou alteração de plano visa adequá-lo a novas realidades, num processo contínuo. A complexidade de cenários e interesses envolvidos «comporta o exercício de um poder discricionário, cujo grau e espessura são directamente proporcionais à variedade das alternativas que se apresentam ao planificador, tanto na selecção dos interesses, como na composição sucessiva dos mesmos no processo de determinação das escolhas»¹⁶⁰. Há que considerar os diferentes interesses em questão e a importância relativa que cada um representa, assumindo o processo de desmistificação do planeamento designadamente no que respeita à sua pretensa cientificidade e “neutralidade” face aos conflitos em presença.

Assim, há que ter em consideração que os interesses assumem importâncias relativas mediante a capacidade de argumentação perante situações concretas, «os interesses juridicamente protegidos, sejam públicos ou privados, relativizaram-se uns em relação aos outros de tal forma que, indeterminados *a priori*, eles podem ser privilegiados ou, pelo contrário, sacrificados, em função das circunstâncias concretas que tornem uma escolha indiscutível»¹⁶¹.

As autarquias através dos PMOT e mediante o respeito pelo quadro de interesse público estabelecido na lei, terão o papel de conciliar os diferentes interesses em conflito no território. O referido regime jurídico vem estabelecer uma graduação, designadamente para as áreas territoriais onde convirjam interesses públicos compatíveis entre si, definindo que deve ser dada prioridade àqueles cuja prossecução determine o mais adequado uso do solo em termos ambientais, económicos, sociais e culturais. Exceptuam-se os interesses respeitantes à defesa nacional, à segurança, à saúde pública e à protecção civil, que têm preferência perante os anteriores (artigo 9.º do referido regime).

¹⁵⁷ Moreira, J. M. (2002)., p. 140.

¹⁵⁸ O conflito de interesse também pode ser entre interesses privados, designadamente quando o plano admite utilizações de solo diferentes, umas ao lado das outras – utilizações que se prejudicam mutuamente. Destes casos resultam especiais dificuldades para a “justa ponderação” de interesses, sugerindo-se que o plano evite a mistura de soluções urbanisticamente incompatíveis (Correia, A. (2001), pp. 307 e 308.

¹⁵⁹ Almeida, D. de (1995), p. 75.

¹⁶⁰ Correia, A. (2001), p. 284.

¹⁶¹ Miranda, J. (2002), p. 103, que citou Moor, P. (1983), p. 20.

Não obstante a graduação de interesses públicos em termos do RJIGT, o leque possível de opções relativamente ao que pode ser entendido como interesse público é elevado. Por exemplo, a escolha do melhor uso de solo em termos económicos e ambientais obriga a uma ponderação de critérios que podem até ser incompatíveis. Coloca-se a questão: quais são os critérios? Quem os define? Qual o peso relativo de cada um deles? E no caso de serem mutuamente exclusivos? É nesta margem que a Administração baliza a sua actuação, sendo esta fundamental para garantir a execução do plano, não podendo todavia ser o pretexto para o impedir de soluções, que igualmente válidas, não encontram eco nas aspirações dominantes.

Parece fundamental «impedir que à custa da neutralidade técnica»¹⁶² e sob o conceito de interesse público, susceptível das mais variadas interpretações, se possam viabilizar projectos sem a necessária participação, ponderação e envolvimento dos potenciais interessados. Verifica-se, cada vez de forma mais premente, a necessidade do que Isabel Guerra designa de democracia participativa em vez do exercício da tradicional democracia representativa.¹⁶³ Em jogo está um resultado consensual entre a sociedade civil e os poderes públicos, em lugar de uma acção hierárquica conduzida pela Administração.

Está em causa não apenas o resultado final da elaboração do plano mas a forma de se chegar a determinada solução. Importa garantir que os objectivos expressos no plano traduzam a concretização de interesses públicos, entendidos como comuns. Na concretização dos PMOT estes interesses têm que resultar claramente explícitos e ser o resultado de uma ponderação baseada em critérios claramente definidos. Se tal não acontecer a proposta que o plano traduz é enviesada, e a sua concretização não traduz o interesse público no sentido de terem sido devidamente ponderados todos os interesses em questão.

Uma forma de se chegar a este interesse comum será sem dúvida a partir de processos de participação pública, onde todos os interessados dispendo de igual acesso à informação possam expor livremente as suas opiniões e contribuir para a elaboração e implementação do plano. Segundo Baguenard Jacques e Becet Jean-Marie, o funcionamento da democracia local, designadamente no que diz respeito ao acesso à informação, à transparência administrativa e à participação dos cidadãos nos processos de desenvolvimento tem vindo a registar alterações positivas¹⁶⁴. A temática da participação será abordada no capítulo seguinte, designadamente no que

¹⁶² Sá, V. e (1993), p. 522.

¹⁶³ Guerra, I. (2000), p. 44.

¹⁶⁴ Baguenard, J., Becet, J-M (1995), p. 126. Os autores reportam-se à realidade francesa. A evolução em Portugal no sentido de uma maior democratização da participação e do acesso à informação segue os mesmos passos.

diz respeito às garantias legais existentes, às etapas de intervenção nos planos, bem como às limitações que estão inerentes a uma participação efectiva.

3.2 – A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

A participação pública realiza-se no âmbito do processo de planeamento, com vista a incentivar e objectivar a participação dos diversos intervenientes no desenvolvimento do território que lhe diz respeito. Embora não havendo, no caso português, tradição de participação, a sua necessidade é um dado consensual.

A base de construção de um plano, designadamente no se refere ao desenvolvimento de uma atitude de planeamento orientada para a iniciativa participada, bem como para a comunicação e concertação entre os múltiplos agentes sociais que têm interesses na área de intervenção, vai ter reflexos na eficácia de execução do plano. Relativamente a este facto, não há grandes dúvidas quanto à maior facilidade de implementação de um plano se este for elaborado com os intervenientes que o vão concretizar. Desta forma, a participação pública na elaboração e implementação dos planos pode ser fundamental para a aproximação destes instrumentos às dinâmicas territoriais. A participação assume ainda uma importância acrescida como factor limitativo da amplitude do poder discricionário que caracteriza a actividade de planeamento¹⁶⁵ e, em particular, os processos de elaboração e execução dos PMOT.

Mesmo que, na fase de elaboração do plano, os procedimentos participativos introduzam alguns atrasos e dificuldades na tomada de decisões, segundo Valente Pereira «esses atrasos e dificuldades são largamente compensados, por os processos participativos facilitarem a realização das acções, a compreensão e aceitação pública dos seus resultados, o aumento da capacidade de entendimento da população relativamente às limitações que existem ao desenvolvimento e às possibilidades de criar iniciativas que tendam a superá-las»¹⁶⁶. Na mesma linha, também Perestrelo de Oliveira considera que «a boa execução do plano urbanístico é essencial para a sua aceitação pela colectividade. Na falta desta, a contínua pressão contra o plano levará ao seu desrespeito e, na prática, ao anti-plano. Daí que se procure fazer participar a população»¹⁶⁷.

Esta ênfase num movimento mais participativo dos cidadãos tem o seu fundamento nas limitações apresentadas pelo modelo administrativo clássico, autoritário, centralizado e burocrático que

¹⁶⁵ Alves Correia justifica a participação com base em dois fundamentos: um «fundamento geral» da participação dos cidadãos na actividade da Administração e um «fundamento específico» que requer formas adequadas de participação nos procedimentos de planificação territorial (Correia, A. (2001), p. 283).

¹⁶⁶ Pereira, V. (1995), p. 9.

¹⁶⁷ Oliveira, L. P. de (2000), p. 163.

caracterizou a concepção individualista de Estado. A partir de meados do século XX acentua-se a mudança de paradigma e, como refere Barbosa de Melo, «a sociedade dos Indivíduos foi suplantada por uma Sociedade de Grupos ou de organizações de interesses, não só numerosas e variadas, mas também suficientemente fortes para que sejam consideradas elementos relevantes do mundo administrativo actual»¹⁶⁸. Neste contexto, o modelo anterior de actuação da Administração revela-se inadequado. «O recurso à *cooperação* ou à *colaboração* dos administrados para a formulação de muitas decisões administrativas tornou-se indispensável»¹⁶⁹.

Todavia, apesar do despertar para a importância da participação nos instrumentos de planeamento, estes «não correspondem às realidades e às necessidades do ordenamento territorial e urbano da(s) sociedade(s) em que vivemos»¹⁷⁰. Não será este facto uma contradição, numa sociedade mais participativa e global?

Neste sentido, importa perceber o quadro legal que informa a participação pública, o contributo desta para a elaboração e execução dos planos enquanto processo contínuo, bem como as limitações que lhe estão inerentes.

3.2.1 – O DIREITO À INFORMAÇÃO E À PARTICIPAÇÃO: GARANTIA CONSTITUCIONAL E DO CÓDIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

O direito à informação é uma condição necessária da participação. A participação apenas fará sentido se os eventuais interessados tiverem acesso a toda a informação existente relativa ao assunto em questão.

O direito à informação está consagrado em termos constitucionais. Os cidadãos têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam directamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas. (n.º 1 do artigo 268.º, da Constituição da República Portuguesa).

O Código do Procedimento Administrativo também prevê o direito à informação. Os órgãos da Administração Pública devem actuar em estreita colaboração com os particulares, procurando assegurar a sua adequada participação no desempenho da função administrativa, cumprindo-lhes,

¹⁶⁸ Melo, B. de (1983), pp. 26 e 27.

¹⁶⁹ Correia, A. (2001), pp. 281 e 282.

¹⁷⁰ Ferreira, F. (1998), p. 166.

designadamente prestar aos particulares as informações e os esclarecimentos que careçam (artigo 7.º, n.º1, alínea a), do Código do Procedimento Administrativo).

No que respeita ao princípio constitucional da democracia participativa, este está previsto no artigo 109.º da Constituição da República Portuguesa. O direito à participação é desenvolvido posteriormente no artigo 267.º, nomeadamente no que diz respeito à participação dos particulares nas decisões administrativas. O processamento da actividade administrativa será objecto de lei especial, que assegurará (...) a participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito (artigo 267, n.º 5, da Lei Fundamental). Segundo Marques Oliveira «tal participação deverá assumir uma configuração especial quando esteja em causa um número indeterminado de cidadãos, impondo a adopção dos chamados procedimentos administrativos colectivos ou populares e o acolhimento da noção dos interesses difusos»¹⁷¹.

Um dos objectivos que consta do preâmbulo do Código do Procedimento Administrativo é precisamente o de assegurar a informação e participação dos interessados nas decisões que lhe digam respeito. O princípio da participação está presente num conjunto de artigos deste Código, sendo o princípio geral da participação consagrado no artigo 8.º. Os particulares têm ainda a possibilidade de iniciarem o procedimento através de requerimento (artigo 54.º do Código do Procedimento Administrativo). O momento por excelência da garantia da participação ocorre na fase de audiência prévia dos interessados (artigo 100.º e ss. do referido Código).

A audiência dos interessados e a apreciação pública dos diplomas regulamentares revestem-se de particular importância nos casos dos regulamentos dos PMOT, dado a proximidade entre os seus destinatários e a Administração Autárquica. O Código do Procedimento Administrativo prevê nos seus artigos 117.º e 118.º, respectivamente, a audiência dos interessados em matéria de procedimento regulamentar e o dever dos órgãos com competência regulamentar submeterem os projectos regulamentares a apreciação pública. No caso dos PMOT, a discussão pública, designação introduzida pelo regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, é obrigatória.

Para a Administração as vantagens de participação dos cidadãos são notórias, desde o fomentar da transparência pela parte que lhe toca até à recolha de informação nova que ainda não dispunha, passando pela oportunidade de construção de um elo de ligação e consenso entre si e os administrados.

¹⁷¹ Oliveira, M. (2003c), p. 37.

3.2.2 – A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NA ELABORAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

A participação pública numa fase inicial da elaboração dos planos é designada de participação preventiva e assume grande importância, uma vez que ela é mais eficaz do que a participação sucessiva. Uma modificação do plano na fase final conduziria a uma série de alterações em cascata que a Administração, dado o avançado estado do processo, tentará evitar. Como salienta Alves Correia, a «Administração na presença de um projecto de plano já adoptado, seria induzida a mostrar-se insensível perante as propostas apresentadas pelos particulares»¹⁷². Na mesma linha, Osvaldo Gomes salienta que os interessados não podem ser confrontados com soluções finais, mas antes se pronunciar sobre cenários e propostas diversas¹⁷³. Neste sentido, Vítor Campos realça que se os cidadãos forem confrontados com um “produto acabado”, dificilmente estão habilitados a contestá-lo para além de aspectos pontuais que possam conhecer melhor¹⁷⁴.

De qualquer forma, seja qual for a fase do processo, o envolvimento dos potenciais interessados, designadamente através da participação, na elaboração dos PMOT é uma condição necessária da sua implementação. Dito de outra forma, como poderá alguém levar à prática um PMOT que não conhece? Ou mesmo que conheça, se não se revê nas estratégias e projectos nele expressas? Assim importa perceber as garantias legais existentes em termos de participação pública aquando a elaboração destes planos.

A participação pública na elaboração dos planos é uma garantia constitucional. É garantida a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território (artigo 65.º, n.º 5, da Constituição da República Portuguesa).

Por sua vez, a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo vem fixar o direito de informação e de participação nos planos. A necessidade de ponderação dos interesses públicos e privados, no âmbito do ordenamento do território e urbanismo e consequentemente na elaboração de PMOT, pressupõe uma efectiva participação de todos os interessados no processo. Mas esta participação tem como corolário o acesso à informação. O artigo 5.º, alínea f) da referida lei expressa uma participação, reforçando a consciência cívica dos cidadãos através do acesso à

¹⁷² Correia, A. (2001), p. 291.

¹⁷³ Gomes, O. (1998), p. 109.

¹⁷⁴ Campos, V. (2000), p. 75.

informação e à intervenção nos procedimentos de elaboração, execução, avaliação e revisão dos instrumentos de gestão territorial.

No que respeita ao direito de informação propriamente dito, os particulares têm direito à informação tanto nos procedimentos de elaboração e alteração, como após a publicação dos instrumentos de gestão territorial, sendo permitido consultar o processo, adquirir cópias e obter certidões (artigo 12.º da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo).

A participação assume particular relevância nos instrumentos de gestão territorial directamente vinculativos dos particulares nos quais estão incluídos os PMOT. Esta importância é expressa na lei supra referida. A elaboração e aprovação dos instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares são objecto de mecanismos reforçados de participação dos cidadãos, nomeadamente através de formas de concertação de interesses. (artigo 21.º, n.º 2, da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo).

No que concerne especificamente ao regime jurídico dos PMOT, o DL n.º 69/90, de 2 de Março, no artigo referente aos princípios e objectivos dos PMOT, faz referência à participação das populações (artigo 5.º, alínea d)). Este diploma prevê a recolha de observações sobre os PMOT denominando-a de inquérito público (artigo 14º do referido diploma legal). A possibilidade de consulta e participação durante a elaboração dos planos, bem como o alargamento do período de inquérito público, designado no novo diploma de discussão pública, surgiria posteriormente em 1999 com a publicação do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT). A alteração recente a este diploma¹⁷⁵ vem reduzir moderadamente os prazos de participação.

O artigo 5.º do RJIGT vem alargar o direito à informação para todos os instrumentos de gestão territorial. Todos os interessados têm o direito a ser informados sobre a elaboração, aprovação, acompanhamento, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial (artigo 5.º, n.º1, do DL n.º 380/99, de 22 de Setembro). Como foi referido, este direito já estava previsto na anterior Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, mas apenas para os instrumentos vinculativos dos particulares.

No mesmo artigo 5.º do referido regime jurídico são ainda tipificadas as formas disponíveis para se ter acesso a essa informação e que compreendem as faculdades de: «consultar os diversos processos acedendo, designadamente, aos estudos de base e outra documentação, escrita e desenhada, que fundamentem as opções estabelecidas; obter cópias de actas de reuniões deliberativas e certidões dos instrumentos aprovados; obter informações sobre as disposições

¹⁷⁵ O DL n.º 380/99, 22 de Setembro, foi alterado pelo DL n.º 310/2003 de 10 de Dezembro.

constantes de instrumentos de gestão territorial bem como conhecer as condicionantes e as servidões aplicáveis ao uso do solo» (artigo 5.º, n.º2, alíneas a), b) e c)).

No que concerne ao direito de participação, este vem expresso no artigo 6.º do mesmo diploma legal. Nele se garantem quem e quando pode ocorrer a participação, sendo garantida a todos os cidadãos e associações representativas dos diversos interesses e durante o decurso de todo o processo. De notar que o direito de participação anda sempre a par do direito de informação.

No mencionado regime jurídico encontra-se bem espelhada a preocupação com a participação desde o início da elaboração dos PMOT. A Câmara Municipal publicitará, através da divulgação de avisos, a deliberação que determina a elaboração do plano de forma a permitir, durante o prazo estabelecido na mesma, o qual não deve ser inferior a 30 dias, a formulação de sugestões bem como a apresentação de informações sobre quaisquer questões que possam ser consideradas no âmbito do respectivo procedimento de elaboração (artigo 77.º, n.º 2, do RJIGT).

Qualquer interessado poderá ter acesso aos trabalhos em curso e à participação nestes, independentemente da fase em que se encontrem. Ao longo da elaboração dos PMOT, a Câmara Municipal deve facultar aos interessados todos os elementos relevantes para que estes possam conhecer o estágio dos trabalhos e a evolução da tramitação procedimental, bem como formular sugestões à autarquia e à comissão mista de coordenação (artigo 77.º, n.º 1, do RJIGT).

Este regime jurídico distende a possibilidade de participação. Disso mesmo nos dá conta Marques Oliveira realçando que, no que diz respeito aos momentos de participação dos particulares, o diploma prevê «não só a participação dos interessados ou do público em geral numa fase em que o projecto de plano já está pronto (discussão pública) – a chamada participação sucessiva – mas também a participação logo no início do procedimento – a chamada participação preventiva – ou ao longo dele»¹⁷⁶.

A participação preventiva assume especial relevo porque permite que os interessados apresentem propostas para a elaboração do plano numa fase inicial. A este propósito, Alves Correia¹⁷⁷ realça a possibilidade do direito de planificação urbanística estender a participação do administrado a um período em que o município ainda não adoptou qualquer projecto de plano possibilitando, deste modo, ao cidadão influenciar o município na aquisição e selecção de todos os factos, interesses e circunstâncias que devem ser objecto de ponderação. O autor sublinha ainda que se está perante um autêntico modelo especial de participação que deve ser estimulado, de modo a impedir que os

¹⁷⁶ Oliveira, M. (2003c), p. 55.

¹⁷⁷ Correia, A. (1989), p. 262.

participantes sejam informados e chamados a exprimir a sua opinião apenas sobre um programa já pronto e já formalmente exposto ou divulgado.

De realçar, ainda, que a existência apenas de participação sucessiva iria limitar a co-responsabilização dos administrados e, por consequência, a execução dos planos, uma vez que estes não sentiriam de forma explícita que a responsabilidade de concretizar as propostas também é sua. A eficiência da Administração sairia a perder, dado que esta não se mede só pela celeridade mas também pela aceitação das disposições dos planos pelos seus destinatários. A situação seria tanto mais grave quanto maior fosse o significado de adiar da resolução de problemas para a fase de execução do plano.¹⁷⁸

No que diz respeito aos prazos mínimos para a discussão pública, o RJGT prevê que o período de discussão pública seja anunciado com uma antecedência mínima de 15 dias e não pode ser inferior a 60 dias¹⁷⁹ (artigo 77.º, n.º 4, do RJGT). As alterações introduzidas pelo DL n.º 310/2003 de 10 de Dezembro passam a diferenciar estes prazos consoante se trate do PDM, de PU ou de PP. Assim o período de discussão pública deve ser anunciado com a antecedência de 15 dias, para o Plano Director Municipal, e de 10 dias para o Plano de Urbanização e o Plano de Pormenor e não pode ser inferior a 44 dias para o Plano Director Municipal e a 22 dias para o Plano de Urbanização e para o Plano de Pormenor (artigo 77.º, n.º 5, do DL n.º 310/2003, de 10 Dezembro). Verifica-se uma redução do período mínimo de discussão pública, sendo em ambos os casos notória a preocupação do legislador em garantir este período mínimo de tempo durante o qual o plano tem de estar em discussão.

A participação dos particulares durante todo o processo de elaboração dos PMOT é fundamental encontrando-se plenamente prevista em termos legais. Um outro aspecto, que reflecte a importância da participação, é a obrigação que a Câmara Municipal tem, terminado o período de discussão pública, de dar resposta fundamentada e por escrito a todos os interessados que invoquem: a desconformidade com outros instrumentos de gestão territorial eficazes; a incompatibilidade com planos, programas e projectos que devessem ser ponderados em fase de elaboração; a desconformidade com disposições legais e regulamentares aplicáveis; e a eventual lesão de direitos subjectivos (artigo 77.º, n.º 7 e n.º 8 do DL n.º 310/2003 de 10 Dezembro).¹⁸⁰ A obrigatoriedade do

¹⁷⁸ Miranda, J. (2002), pp. 100-101.

¹⁷⁹ Há autores que consideram excessivo o prazo mínimo de 60 dias para o período de discussão pública, considerando que se pode atrasar em demasia o desenrolar do procedimento de formação do plano (Miranda, J. (2002), p. 110).

¹⁸⁰ No âmbito da participação e da importância da Administração fundamentar a decisão, Costa Lobo chama a atenção para o possível resultado negativo da resposta a um requerimento. O autor refere que «quando há requerimentos propondo iniciativas, isso significa que há problemas a resolver e há energias disponíveis para os enfrentar. O indeferimento significa dizer apenas não. É, afinal, a pior resposta, pela negativa» (Lobo, C.

município fundamental, perante os intervenientes, as opções tomadas vem reforçar os «princípios da justa ponderação e da supressão de conflitos de interesses co-envolvidos nos planos»¹⁸¹.

3.2.3 – O COMPROMISSO DE UMA SOLUÇÃO CONCERTADA

A implementação de um PMOT requer que o maior número possível de interessados se reveja nas suas propostas. Parece consensual que quantas mais pessoas acreditarem nas estratégias e projectos expressos no plano, maior será a probabilidade de sucesso de execução deste. Mas para que esta visão partilhada ocorra, basta a Câmara Municipal ouvir todos os interessados, ainda que numa fase inicial e no decurso de todo o processo de elaboração do plano?

Parece manifestamente insuficiente o que Alves Correia designa de «participação-audição»¹⁸² que se caracteriza pela ideia de que a Administração, antes de tomar decisões unilaterais, deve ouvir e auscultar os administrados. Assim, o processo de elaboração dos PMOT encontra-se enfermo por se encontrar implícita uma elaboração unilateral da Administração, estando ausente o compromisso negocial que conduza ao acordo mútuo.

Existe, todavia, um acompanhamento dos PMOT por um órgão administrativo no qual podem participar entidades privadas. Para o Plano Director Municipal este órgão é constituído por representantes dos diversos interesses a salvaguardar, designando-se de comissão mista de coordenação e integra técnicos da Administração directa e indirecta do Estado, bem como de representantes dos interesses económicos, sociais, culturais e ambientais. No caso da elaboração de Planos de Urbanização e pormenor, o acompanhamento é assegurado pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional, que promove a audição das entidades representativas dos interesses a ponderar (artigo 75.º, n.º 2 e n.º 7, do DL n.º 310/2003 de 10 de Dezembro).

A Portaria 290/2003, de 5 de Abril, vem reforçar o previsto no RJIGT onde, pela primeira vez, se abriu a possibilidade de entidades privadas, portadoras de interesses sectoriais, participarem no procedimento de acompanhamento da elaboração, alteração e revisão dos instrumentos de gestão territorial. Esta participação está, todavia, sujeita a manifestação de vontade nesse sentido expressa pela Câmara Municipal, a quem compete avaliar a sua pertinência e utilidade. Está também prevista a faculdade de municípios vizinhos se fazerem representar na comissão mista de coordenação.

(1999), p. 24). É afinal o evitar do não pelo não, isto é, a obrigatoriedade da resposta fundamentada pela Administração, que o diploma vem garantir nos n.ºs 7 e 8 do artigo 77.º.

¹⁸¹ Correia, A. (2001), p. 430. Este princípio constitui também uma importante limitação à discricionarieidade da actividade planeamento.

¹⁸² Correia, A. (1989), p. 256.

A representação de interesses prevista como forma de participação não pode limitar-se à mera audição dos diferentes interesses em jogo. A Administração pode criar uma visão partilhada de plano, propiciando a troca de propostas e a concertação com os particulares. Para Alves Correia, pode ir-se mais além numa «participação-negociação»¹⁸³ que traduza num método de troca de pontos de vista e de negociação entre a Administração e os administrados interessados, com vista a tentar discernir em comum uma linha de conduta. Assim, a Administração não se satisfaz em permitir que os interessados façam ouvir a sua voz, antes procura, de um modo mais permanente e profundo, por um trabalho colectivo, uma elaboração comum dos objectivos e dos meios, procura também estender-se à própria execução das decisões administrativas.

Também Marques Oliveira defende que ainda falta introduzir na participação mecanismos de concertação, consagrados na LBOTU, e sem os quais a participação dos particulares se limitará a uma mera participação-audição sem lugar para discernir em comum uma linha de conduta.¹⁸⁴

Esta ideia de concertação já está implícita na elaboração dos instrumentos de gestão territorial, nos quais se englobam os PMOT, quando após parecer da comissão que exprime a apreciação realizada pelas diversas entidades representadas, há lugar a audiência pela Câmara Municipal das entidades que hajam discordado das soluções projectadas (artigo 75.º, n.º 4, do DL n.º 310/2003, de 10 de Dezembro). A previsão desta concertação permite contrapor as diferentes soluções defendidas de forma a chegar-se a um consenso. O diploma propõe a realização de reuniões com as entidades que hajam formalmente discordado, com vista a obter uma solução de consenso que permita ultrapassar as objecções formuladas (artigo 76.º, n.º 4).

Há uma nova postura que é exigida à Administração, designadamente na procura de soluções de conjunto através da concertação. Esta é essencial para que os PMOT sejam cada vez mais um instrumento de ordenamento exequível.

3.2.4 – A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NA IMPLEMENTAÇÃO DOS PMOT

A participação é uma forma de mitigar a discricionariedade que a Administração detém na concepção e implementação dos PMOT. Permite também uma maior eficiência da actividade administrativa, uma vez que conhecendo as aspirações dos administrados, podem-se adoptar decisões que se preveja terem mais aceitação. Batista Machado chama a atenção para a importância

¹⁸³ Correia, A. (1989), p. 257.

¹⁸⁴ Oliveira, M. (2003c), pp. 56-57.

da cooperação da população para a execução de projectos que da de outra forma, seriam entendidos como imposições unilaterais.¹⁸⁵

Uma das formas de participação na implementação dos planos está relacionada com a realização de loteamentos urbanos, obras de urbanização e obras particulares. Neste sentido, importa perceber que garantias legais estão previstas em termos de participação no Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE).¹⁸⁶

Em primeiro lugar, há a registar que o referido regime jurídico, relativamente à possibilidade de realização de operações urbanísticas, faz a distinção entre o pedido de informação prévia (artigos 14.º e 17.º) e o direito à informação (artigo 110.º).

No que diz respeito ao pedido de informação prévia, esta confere a qualquer interessado a possibilidade de solicitar à Câmara Municipal informação sobre a «viabilidade de realizar determinada operação urbanística e respectivos condicionamentos legais ou regulamentares» (artigo 14.º, n.º 1). «O pedido de informação prévia assume a natureza de um verdadeiro acto administrativo que se pronuncia (de forma prévia ou antecipada) sobre uma determinada operação urbanística»¹⁸⁷. «O conteúdo da informação prévia aprovada vincula as entidades competentes na decisão sobre um eventual pedido de licenciamento ou autorização da operação urbanística a que respeita, desde que tal pedido seja apresentado no prazo de um ano a contar da data a notificação da mesma ao requerente» (artigo 17.º, n.º1). O conteúdo da informação prévia vincula a Câmara Municipal, que terá de respeitar o conteúdo da informação prévia prestada, mas também os particulares mesmo no caso da informação não lhes ser desfavorável. Neste caso, a informação «deve conter a indicação dos termos em que a mesma sempre que possível, pode ser revista de forma a serem cumpridas as prescrições urbanísticas aplicáveis» (artigo 16.º, n.º 4).

O RJUE não esclarece quanto à posição a adoptar, se no período de tempo que decorre entre a decisão da informação prévia e o licenciamento, tiverem decorrido alterações das prescrições urbanísticas aplicáveis, designadamente em termos de PMOT. Mas o referido regime jurídico sanciona com nulidade as licenças ou autorizações que violem, entre outras, o disposto em PMOT (artigo 68.º). Assim, comunga-se com Marques Oliveira a opinião que «se entretanto tiver entrado

¹⁸⁵ Batista Machado acredita que «uma vez associadas populações à elaboração desses programas e à tomada dessas providências, estaria mais assegurada a cooperação das ditas populações na implementação e execução desses programas e dessas providências, não só por existir uma mais nítida consciência do seu conteúdo, da sua necessidade e dos seus objectivos, mas também porque desapareceria a resistência e má vontade que os administrados manifestam relativamente às medidas unilaterais de autoridade» (Machado, B. (1982), pp. 37-38).

¹⁸⁶ O regime jurídico da urbanização e da edificação é definido pelo DL n.º 555/99, de 16 de Dezembro, com as alterações introduzidas pelo DL n.º 177/2001, de 4 de Junho.

¹⁸⁷ Oliveira, M. (2003c), p. 65.

em vigor um novo plano que tenha fixado regras diferentes das que vigoravam no momento em que foi emanada a informação prévia favorável, a Câmara Municipal não terá outra alternativa senão indeferir o pedido de licenciamento ou de autorização, sob pena de nulidade do acto de controlo preventivo»¹⁸⁸.

No que se refere ao direito à informação, os n.ºs 1 e 2, do artigo 110.º, do RJUE preceitua que qualquer interessado tem direito a ser informado sobre os instrumentos de desenvolvimento e planeamento territorial em vigor e do estado de andamento dos processos que lhe digam respeito. As alterações introduzidas ao regime jurídico (pelo DL n.º 177/2001, de 4 de Junho de 2001), vem definir que estas informações devem ser prestadas no prazo máximo de 15 dias, independentemente de despacho (artigo 110.º, n.º 2). O acesso do requerente aos documentos disponíveis, bem como a outras informações ou esclarecimentos está plenamente garantido. «Os interessados têm direito a consultar os processos que lhes digam directamente respeito, e de obter as certidões ou reproduções autenticadas dos documentos que os integram» (artigo 110.º, n.º 3). A disponibilização pela entidade administrativa de determinado tempo para receber o cidadão, seja para prestar informações, receber reclamações ou dar esclarecimentos, também está prevista. Estipulam os n.º 5 e 6, do artigo 110.º, que a Câmara Municipal fixa pelo menos um dia por semana para que os serviços municipais competentes estejam à disposição dos cidadãos para a apresentação de eventuais pedidos de esclarecimento ou de informação ou reclamações. Estes direitos são extensivos a quaisquer pessoas que provem ter interesse legítimo no conhecimento dos elementos que pretendem e ainda, para defesa de interesses difusos definidos na lei.

A publicidade do pedido de licenciamento ou autorização de operação urbanística, no prazo de 15 dias a contar da apresentação do requerimento inicial, é obrigatória (artigo 12.º, do DL n.º 177/2001, de 4 de Junho). Este procedimento disponibiliza informação no local à população, permitindo-lhe participar com sugestões e/ou reclamar junto dos órgãos competentes, contribuindo desta forma para o controlo da operação urbanística.

A discussão pública, para pedidos de licenciamento de operação de loteamento, é outro mecanismo de participação que o RJUE introduz. Pode ser dispensada mediante regulamento municipal, mas tem sempre carácter obrigatório para operações de loteamento superiores a 4 hectares, 100 fogos, ou 10 % da população do aglomerado em que se insere a pretensão (artigo 22.º, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 177/2001, de 4 de Junho). O n.º 3 do artigo anterior, define que a discussão é anunciada com uma antecedência mínima de 8 dias e não pode ter duração inferior a 15 dias. Há, de facto, uma clara preocupação em definir limites exactos acima dos quais a intervenção é obrigatoriamente precedida

¹⁸⁸ Oliveira, M. (2003c), p. 66.

do período de discussão pública, para a qual o legislador também define limites temporais mínimos, quer de antecedência de anúncio quer de duração da respectiva discussão.

Os PMOT podem sujeitar a prévia discussão pública o licenciamento de operações urbanísticas de significativa relevância urbanística (artigo 22.º, n.º 5, do DL n.º 177/2001, de 4 de Junho). Evidencia-se, aqui, a ideia de submeter a discussão pública qualquer operação urbanística, independentemente da dimensão, desde que seja susceptível de provocar impacto relevante no aglomerado urbano. Neste sentido, até mesmo as operações de loteamento e as obras de urbanização promovidas pelas autarquias locais e suas associações ou pelo Estado, não obstante estarem isentas de licença ou autorização, em área não abrangida por PU ou PP são submetidas a discussão pública, sendo os períodos de anúncio e duração da discussão pública, respectivamente, de 8 e de 15 dias (artigo 7.º, n.º 5, do DL n.º 177/2001, de 4 de Junho).

De salientar, ainda, que a participação pública não se restringe somente a operações urbanísticas mas também a outras formas de regulação da intervenção municipal. É o que acontece, por exemplo, com a aprovação pelos municípios de regulamentos municipais de urbanização e edificação, bem como regulamentos relativos ao lançamento e liquidação de taxas, que são precedidos de um período de apreciação pública por prazo não inferior a 30 dias (artigo 3.º, do RJUE).

Outra forma de participar na implementação dos PMOT, é participar no processo expropriativo desencadeado pelas entidades públicas. Esta expropriação dos bens imóveis e direitos a eles inerentes só pode ocorrer se for declarada utilidade pública, compreendida nas atribuições da entidade expropriante e mediante pagamento de justa indemnização (artigo 1.º do Código das Expropriações). O actual Código de Expropriações não contempla a audiência prévia dos interessados antes da declaração de utilidade pública, para que estes se possam pronunciar sobre a legalidade e oportunidade da mesma.¹⁸⁹

Apesar de não existir a referida audiência prévia, o Código de Expropriações prevê um conjunto de trâmites que têm em vista a participação, a informação ou simplesmente o conhecimento dos procedimentos prévios pelo interessado. Desde logo, a notificação da resolução de requerer declaração de utilidade pública ao expropriado e aos demais interessados cuja morada seja

¹⁸⁹ Marques Oliveira considera que esta audiência prévia devia ocorrer e argumenta: «primeiro porque como decorre do n.º 5, do artigo 2.º, do Código de Procedimento Administrativo, as normas nele previstas que concretizam preceitos constitucionais, como é o que acontece com os artigos 100.º e ss. relativos à audiência prévia dos interessados, são aplicáveis a toda e qualquer actuação da Administração Pública, e portanto, também, aos procedimentos expropriativos. Em segundo lugar, porque se há procedimentos onde mais se justifica a audiência prévia dos interessados, é precisamente nos procedimentos ablativos de direitos, como é o que acontece com a expropriação» (Oliveira, M. (2003c), p. 60).

conhecida, mediante carta ou ofício registado com aviso de recepção (artigo 10.º, n.º 5). No caso de não se efectuar a aquisição por via de direito privado, a entidade interessada na expropriação pode apresentar requerimento para declaração de utilidade pública, notificando desse facto os proprietários e demais interessados que tiverem respondido (artigo 11.º, n.º 6). A declaração de utilidade pública é publicitada em Diário da República, notificada ao expropriado e demais interessados, devendo ainda ser publicitada pela entidade expropriante (artigo 17.º). O n.º 2 do artigo 20.º preceitua a notificação do expropriado pelos actos de declaração de utilidade pública e de autorização da posse administrativa, devendo a notificação conter o local, o dia e a hora do acto de transmissão da posse. O expropriado vai ainda ser notificado para a participação na vistoria *ad perpetuam rei memoriam* (artigo 21.º do referido código). Por último, o artigo 47.º define que no caso de expropriação litigiosa se dá conhecimento ao expropriado e aos demais interessados.

Do exposto fica claro que existe um conjunto de trâmites legais obrigatórios, que têm em vista garantir a participação dos intervenientes, mas também do cidadão em geral, nas operações urbanísticas. Tais mecanismos são determinantes na maior ou menor facilidade de implementação do plano dado que, quanto maior for o grau de participação e consenso, mais legitimadas e co-responsabilizadas são as operações que materializam estes instrumentos de ordenamento.

3.2.5 – AS LIMITAÇÕES DA PARTICIPAÇÃO

Existe, actualmente, um consenso relativamente à importância da participação pública nos instrumentos de gestão territorial, mas as mentalidades e práticas instaladas são resultado de uma cultura de planeamento em que a Administração se pautava por uma actuação mais imperativa que cooperante e onde o legado histórico não propiciou o envolvimento em questões colectivas. Assim, não obstante a previsão legal da participação em todas as fases do processo de elaboração e implementação dos planos, há que ter presente um conjunto de limitações que é necessário ultrapassar. A participação não pode tornar-se no cumprimento obrigatório de formalidades, até bloqueadora de um processo mais célere de concepção do plano, mas antes um instrumento que torne o plano mais democrático e consensual, contribuindo desta forma para a execução efectiva das suas propostas.

Reportando-se ao planeamento urbanístico, Fonseca Ferreira refere que «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?»¹⁹⁰ Neste contexto,

¹⁹⁰Ferreira, F. (1998), p. 166. De salientar que ainda num passado recente se considerava problemático as dificuldades de diálogo a descoordenação existente entre os diferentes sectores da Administração (Gago, C., Pereira, V. (1990), p. 26)

importa perceber que existem razões que debilitam a participação e constituem um impedimento à implementação dos planos. Não se pretende enunciar a miríade de aspectos que estão inerentes às limitações da participação, que podem ter origem em razões de ordenamento, sociológicas, culturais ou outras,¹⁹¹ mas chamar a atenção, não obstante a previsão legal, para a existência de obstáculos que impedem uma participação efectiva.

Verifica-se, em termos legais e no que respeita à participação pública, um esforço acrescido a considerar. Todavia, apesar das garantias constitucionais, do Código do Procedimento Administrativo e dos últimos diplomas legais em matéria de ordenamento do território serem uma realidade, Silva Cardoso considera que se trata de uma tarefa difícil de levar a cabo, em virtude de não existir tradição nem, com raras excepções, se desenvolverem mecanismos e processos de participação da população que incluam a divulgação alargada e atempada dos documentos de planeamento que se pretendem concretizar¹⁹².

Se é certo que não é materialmente possível aos cidadãos manifestar opinião sobre todas as questões de ordenamento do território que lhe dizem respeito, existe um conjunto de limitações que contribuem para a deficiente participação dos cidadãos, designadamente os que dizem respeito à «dificuldade de estabelecer processos eficazes de comunicação e discussão, de alterar mentalidades e hábitos de decisão da Administração pública e dos técnicos e de quebrar a indiferença das populações perante as suas responsabilidades cívicas»¹⁹³. Trata-se de passar de um planeamento tecnocrático para um planeamento inserido nas práticas sociais. Herdou-se uma tradição cultural que inibiu o envolvimento em questões colectivas.¹⁹⁴ É fundamental actuar no sentido de inverter a inércia instalada em questões de participação pública, sob pena das previsões legais estarem perfeitamente garantidas e os actores sociais não efectuarem o respectivo uso das mesmas.

Na mesma linha, entre outros, também Corrêa Gago e Valente Pereira sublinham as dificuldades existentes, resultantes de canais de comunicação enviesados e burocráticos, onde as relações

¹⁹¹ Por exemplo, em termos de ordenamento, o défice de participação resultante da desertificação pendular das periferias. Costa Lobo realça que «esta situação não facilita a criação de comunidades com coesão, participativas, e que se constituam como órgãos actuantes» (Lobo, C. (1999), p. 69). Durante o dia os habitantes encontram-se num centro urbano principal, por vezes, funcionando estes locais apenas como dormitórios.

Outro exemplo são as razões de ordem social. «It should recognise the range and variety of stakeholders concerned with changes to local and urban region, their social networks, the diversity of their cultural points of reference and their systems of meaning, and the complex power relations which may exist within and between them» (Healey, P. (1997b), p. 288).

¹⁹² Cardoso, S. (1998), p. 38.

¹⁹³ Pereira, V. (1995), p. 2.

¹⁹⁴ Na mesma linha, Leopoldo Vaz e Cabral Sacadura salientam que a ausência de tradição de planeamento com vista a procurar elementos que valorizem a participação, conduziu a que as populações não fossem informadas, educadas ou sensibilizadas para os processos de transformação dos territórios em que vivem (Vaz, L., Sacadura, C. (2000), p. 105).

informais se sobrepõem ao normal funcionamento dos procedimentos.¹⁹⁵ Os autores consideram ainda que, em questões de participação ao nível do planeamento municipal, existe uma desmobilização da população na promoção de acções colectivas, onde a participação é motivada pelo interesse individual de resolver problemas particulares.¹⁹⁶ Assim, no momento de concertação de interesses é necessário fazer um esforço para distinguir os interesses da comunidade dos interesses corporativos e imediatistas.¹⁹⁷

A participação dos cidadãos na execução dos planos requer também, para além do envolvimento dos interessados, uma focalização nos titulares de interesses objecto dos planos¹⁹⁸ para que as propostas tenham concretização real e não gerem reacções negativas. Para tal, considera-se fundamental ir ao encontro das necessidades dos intervenientes, mas não esquecendo que é necessário envolve-los na construção das propostas do plano, isto é, «partindo dos problemas que preocupam as pessoas, é possível canalizar “energias” no sentido de “elevar” aquilo que inicialmente poderão ser interesses individuais a inserir-se num conjunto de interesses de carácter mais colectivo, que os cidadãos e as instituições possam perceber como relevantes»¹⁹⁹. Acresce, então, que a participação não deve focalizar-se apenas no cidadão individual mas envolver outros parceiros e instituições, pois estes constituem dinâmicas importantes de tessitura das necessidades e aspirações da comunidade.

A necessidade de alargar os parceiros representa, para além do cidadão individual, a inclusão de parceiros sociais. Trata-se normalmente de associações que emanam da própria sociedade civil, as quais têm estruturas próprias de reflexão possuindo ideias organizadas e balizadas no que as populações anseiam. A discussão pública é obrigatória para qualquer Plano Municipal de Ordenamento do Território, mas a participação do cidadão não pode reduzir-se à formalidade

¹⁹⁵ Gago, C., Pereira, V. (1990), p. 26.

¹⁹⁶ Gago, C., Pereira, V. (1990), p. 24. Neste tipo de participação o cidadão actua enquanto proprietário afecto pelo processo urbanístico, sendo designada de participação *uti dominus* (Pardal, S., Correia, P., Lobo, C. (1993), p. 67). Assim, não é de estranhar que Jorge Carvalho registe ser nos Planos de Pormenor, loteamentos ou processos de construção, que se verifica a intervenção efectiva da generalidade dos cidadãos. O autor considera que este tipo de participação também é positiva porque obriga os autores dos planos a explicitar os critérios de ordenamento adoptados (Carvalho, J. (2000), p. 168). De salientar ainda que, relativamente ao maior ou menor grau de intervencionismo, existem na população portuguesa diferentes níveis de envolvimento. Nas áreas rurais do norte de Portugal a sociedade civil é fraca, o envolvimento em questões colectivas é reduzido. O papel político da população é entendido como passivo ou reactivo. No sul do país, com especial incidência no Alentejo os níveis de consciência de grupo e de classe na população rural são premiados (Baum, M. (1998), pp. 173 e ss.).

¹⁹⁷ Pereira, V. (2000), p. 69.

¹⁹⁸ Um inquérito efectuado aos municípios portugueses, a propósito da análise da REN nos PDM, revela um escasso envolvimento de participação pública a qual, quando existe, se faz maioritariamente a nível individual. Os resultados mostram que 84% das participações registadas são individuais. Entre as empresas o número mais significativo é ligado à construção e a nível associativo destacam-se as juntas de freguesia com preocupações locais dos munícipes (Pereira, R. et al. (2000), p. 34).

¹⁹⁹ Pena, A. (2001), p. 32.

processual, deve contar com o envolvimento de um leque diversificado de entidades, ser contínua e desde a fase inicial de elaboração do plano, para que se influenciem âmbitos, temas e se discutam conteúdos e soluções²⁰⁰. Só desta forma é possível que os diferentes intervenientes acreditem no plano e procedam à sua execução. Mas em níveis da participação mais ampla têm-se, segundo Carlos Moura, evidenciado alguns óbices que se devem à falta de informação sobre os assuntos em debate, bem como às formas de intervenção colocadas à disposição da população.²⁰¹ É essencial que a actuação da Administração se focalize na gestão dos interesses entre os diversos agentes, os quais podem até ser antagónicos, disponibilizando a maior quantidade de informação possível e a estratégia de gestão de conflitos para situações críticas.

Outro limite determinante na participação diz respeito ao acesso à informação, quer na disponibilidade de todos os elementos existentes para a formação de opinião, quer ainda em garantir a inteligibilidade da informação técnica. Os resumos não técnicos podem ser uma fonte de informação útil, apesar das suas limitações, para descodificar a complexidade técnica e permitir o acesso da informação a segmentos de população com níveis culturais inferiores.

A participação alargada reveste-se de um papel fundamental, na medida em que vai ao encontro dos potenciais intervenientes que vão implementar o plano, mas há limitações que se prendem com o facto de garantir que a participação não seja paralisadora do processo de planeamento, as quais resultam da necessidade de compatibilizar a intervenção de um leque alargado de intervenientes e a necessidade de decidir em tempo útil.²⁰² Há ainda que ter em consideração que um leque cada vez mais alargado de intervenientes conduz à necessidade de uma mediação eficaz de conflitos, no sentido de integrar as diferentes propostas numa estratégia coerente.²⁰³ Há que ter também em linha de conta o peso relativo de cada participação e a tomada de posições resultante de corporativismos vários, alguns dos quais potencialmente bem organizados, para que as soluções não sejam enviesadas por particularismos distanciados do interesse público. Em contextos de diferentes forças de influência é fundamental que a Administração mantenha o distanciamento necessário para contrabalançar a pressão exercida por diferentes grupos de interesses.

Segundo Valente Pereira, «as questões fundamentais para as populações (...) estão ausentes ou são tratadas com imprecisão ou de forma tecnicista»²⁰⁴. Além da previsão legal da participação, para se

²⁰⁰ Há autores que chamam a atenção para a preponderância de entidades face a outras de menor expressão, enquanto grupos de interesses, no processo de decisão (Pardal, S., Correia, P., Lobo, C. (1993), pp. 66-67).

²⁰¹ Moura, C. (1997), p. 11.

²⁰² O tempo útil é uma condição *sine qua non* da validação da eficácia do plano. Em cada momento é preciso ponderar se vale mais a pena aprofundar estudos ou optar por avançar para propostas com a informação até então disponível (Sidónio, P., Correia, P., Lobo, M. (1998), p. 161).

²⁰³ Healey, P. (1997c), p. 15.

²⁰⁴ Pereira, V. (1995), p. 8.

garantir a execução do plano, é necessário articular as suas orientações com os interesses próprios dos intervenientes. Para que haja uma efectiva dinâmica executória, a comunidade tem que ser estimulada e rever-se nas soluções expressas em termos de plano. Na participação deve existir *feed-back*²⁰⁵, ou seja, o cidadão tem que perceber que a sua participação é tida em consideração e se encontra contemplada no plano ou então compreender as razões porque tal não aconteceu.

Há ainda que ter presente que a participação não se limita aos titulares de direitos reais na área do plano, mas a todos os cidadãos. Assim, salienta Vítor Campos, os leigos na matéria são a maioria absoluta dos destinatários do planeamento territorial, os quais têm grande dificuldade em compreender cabalmente as consequências espaciais que decorrem dos planos.²⁰⁶ O município deve estar particularmente atento a este problema de comunicação para que os aspectos técnicos sejam traduzidos em linguagem comum. A legitimidade social dos PMOT só é alcançável com a participação da população. Uma participação que não seja apenas de especialistas e técnicos, mas que capte a atenção dos cidadãos e traga ao diálogo potenciais destinatários. Este passo é fundamental para incentivar a efectiva participação dos cidadãos e obter a mobilização necessária para a execução do plano.

Em suma, os PMOT não podem ser encarados na perspectiva redutora de simples regulamentos administrativos ou limitar o debate às opções de zonamento. A participação dos cidadãos terá que ser enquadrada num âmbito mais alargado que traduza o envolvimento colectivo em questões comuns de desenvolvimento. Os limites que se colocam à participação podem ser ultrapassados se estes planos forem enquadrados como instrumento de exercício de cidadania, promovendo uma cultura de participação e tornando clara a sua vocação de instrumentos de desenvolvimento e qualificação da qualidade de vida.²⁰⁷

3.3 – A FLEXIBILIZAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

À Administração Pública, nomeadamente a Administração Pública Municipal, é exigida flexibilidade para se adaptar, com os ajustamentos necessários, a novas transformações. Esta questão é essencial para a criação de mecanismos que permitam adaptações à evolução da realidade, ao comportamento dos intervenientes e às variações do mercado. Os procedimentos de formação de planos ao arrastarem-se por longos períodos de tempo põem em causa a execução dos

²⁰⁵ Sobre a consulta pública e o *feed-back* dos cidadãos veja-se OCDE (2003), pp. 124 e ss.

²⁰⁶ Campos, V. (2000), p. 76. Admite-se que a adopção de resumos não técnicos, presentemente obrigatórios no caso de avaliações de impacto ambiental, pode ser a solução possível para esclarecer alguns cidadãos em planos de maior complexidade técnica.

²⁰⁷ Pinho, P. (1998), p. 143.

respectivos programas e projectos, assistindo-se a desajustamentos e desencontros entre o planeado e o que efectivamente se concretiza.

O poder local lida diariamente com novas propostas e projectos, numa relação de maior proximidade ao território, sendo fundamental flexibilizar as questões de uso do solo que enquadram as iniciativas nos instrumentos de planeamento. Não se pode, todavia, esquecer que «uma forte tendência de flexibilização, compreensível em face das necessidades colectivas que a actividade administrativa de planeamento visa satisfazer, tem de ser acompanhada pelo pendor garantístico sobretudo por estar em causa o direito de propriedade privada»²⁰⁸. Desta dialéctica, resultante da necessidade de equilíbrio entre a flexibilidade e a consistência do planeamento, depende a capacidade de execução dos PMOT.

Assim, a flexibilização dos PMOT é um dos aspectos essenciais para a sua execução, uma vez que estes instrumentos de ordenamento terão que dispor da maleabilidade necessária para ajustar as suas disposições a novas circunstâncias. Nesta linha, Silva Cardoso salienta que «a gestão da cidade passa muitas vezes pela gestão das oportunidades e que um processo de planeamento pouco ágil não permite “agarrar” essas oportunidades que, por vezes, se perdem por inércia»²⁰⁹.

Tornar os PMOT um instrumento ao serviço do planeamento, capazes de responder às dificuldades de captação de investimento e propiciar o desenvolvimento de novos projectos de desenvolvimento, é hoje um desafio. O nível de execução dos planos vai depender da capacidade de os tornar flexíveis a novas contingências e a importância da sua flexibilização reúne consenso.²¹⁰

Seguidamente pretende-se realçar as dificuldades de operacionalização dos PMOT por falta de flexibilidade, vincar os aspectos referentes aos conteúdos material e documental, fornecer pistas para flexibilizar estes planos com uma análise ao RJIGT e referenciar formas de actuação informal numa tentativa de obter soluções mais flexíveis.

²⁰⁸ Miranda, J. (2002), p. 107.

²⁰⁹ Cardoso, S. (1998), p. 33.

²¹⁰ Para mais desenvolvimentos em autores estrangeiros relativamente à importância da flexibilidade dos planos veja-se, entre outros, García de Enterría (1998), El Derecho Urbanístico español a la vista del XXI, in REDA, n.º 99, p. 399; Villar Ezcurra (1979), En torno a la naturaleza jurídica de los planes de urbanismo, in RDU, n.º 64, pp. 18; Olivier Piron (1988), Recomposer le droit de l'urbanisme, in EF, n.º 38, p. 21; Michel Pâques (1998), La flexibilité des règles et des plans, in L'urbanisme dans les actes, obra colectiva, Bruxelas, pp. 24 e ss; ou Inés Sánchez De Madariaga (1998), La práctica urbanística emergente en los Estados Unidos. Un análisis desde la perspectiva europea, Madrid.

3.3.1 – DIFICULDADES NA OPERACIONALIZAÇÃO DOS PMOT RESULTANTES DA FALTA DE FLEXIBILIDADE

As dificuldades da operacionalização de planos resultantes da falta de flexibilidade variam com a tipologia de PMOT. Será de esperar que um PP tenha maior profundidade de análise que um PU, e este, por sua vez, comparativamente ao PDM, possua um rigor de zonamento superior. Assim o PP torna-se mais rígido porque define com detalhe a forma de ocupação do espaço. Mas para além das implicações ao nível da flexibilidade resultantes das escalas de intervenção, próprias de cada figura de plano, importa perceber de que forma a flexibilidade se reflecte na capacidade de concretizar determinado plano.

A existência de PDM em todos os municípios portugueses, muitos dos quais já em fase de revisão, e respectivos processos de participação pública, contribuíram para uma maior sensibilização da população e técnicos às questões de ordenamento, defesa dos recursos naturais, do ambiente urbano e da qualidade de vida. Seria de esperar que a intensa aprendizagem verificada após o Estado Novo, a simplificação da legislação dos PMOT na década de 90 e a atribuição de tarefas em matéria de elaboração e aprovação de planos exercitassem a capacidade de resposta às realidades económicas, sociais e espaciais.

Contrariando todas as expectativas, a rigidez formal e processual destes planos, embora menor que a verificada num passado recente, é tida como inibidora do processo de planeamento em tempo útil. Esta preocupação é evidenciada por Vítor Campos quando realça o «excessivo pendor tecnoburocrático» existente na elaboração dos planos, considerando que o enquadramento legal se encontra mais preocupado em controlar administrativamente os processos de planeamento do que em fazer chegar os seus efeitos ao território.²¹¹ Constata-se 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»²¹². Esta inoperacionalidade reflecte-se também nos atrasos que ocorrem nos processos de gestão urbanística resultantes de simples ajustes de plano, tais como correcções de desenho, acertos de cadastro ou transposições de escala²¹³.

²¹¹ Campos, V. (2000), p. 73.

²¹² Ferreira, F. (1998), p. 165.

²¹³ Para o acentuar das dificuldades sentidas contribuíam as deficiências de base em termos logísticos, designadamente no que respeita a informação cartográfica e alfanumérica ou respectiva actualização. Perspectiva-se que a crescente difusão de novas tecnologias destinadas à manipulação e análise de informação em formato digital possam contribuir para uma gestão mais eficiente do território. Nestas novas tecnologias destacam-se os Sistemas de Informação Geográfica (SIG) pela capacidade de desenvolverem complexas operações de análise espacial. É neste sentido que se considerou a ausência de informação

Na mesma linha, Silva Cardoso chama a atenção para o facto da rigidez formal e processual no que respeita à tramitação e aprovação destes planos se reflectir numa evidente inoperacionalidade e inércia do processo de planeamento, o qual exige alterações muitas vezes imprevisíveis.²¹⁴ Estas alterações resultam da incapacidade de se prever antecipadamente e com exactidão a evolução futura, isto é, «devido ao facto de se ter adquirido consciência de que a evolução social não se deixa determinar antecipadamente de modo exacto e, conseqüentemente, não pode ser objecto de uma planificação rigorosa»²¹⁵.

Assim, revela-se fundamental assumir as dificuldades de flexibilizar os PMOT e respectivas implicações na operacionalização dos mesmos. Neste campo assume particular importância a análise das componentes constituintes do conteúdo material e documental. Importa, por isso, efectuar uma análise ao enquadramento que o RJIGT dá a estas questões e as limitações que o mesmo encerra.

3.3.2 – ANÁLISE CRÍTICA DO CONTEÚDO MATERIAL E DOCUMENTAL DOS PMOT

Para além do objecto, das diferentes escalas e graus de pormenorização de cada uma das figuras de plano, os PMOT contêm especificidades de conteúdo material e documental que importa identificar.

No que respeita ao conteúdo material, o Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, determina no artigo 85.º que o Plano Director Municipal define um modelo de organização municipal do território. Este modelo engloba, entre outros aspectos, a caracterização económica, social e biofísica, incluindo a da estrutura fundiária da área de intervenção; a definição e caracterização da área de intervenção identificando as redes urbanas, viárias, de transportes, de equipamentos de educação, de saúde, de abastecimento público, de segurança, etc. (alíneas a) e b) do referido artigo). A obrigatoriedade, em termos legais, da inventariação do território é muito importante e está aqui bem expressa. Representa uma garantia de que o plano vai ser elaborado com base na realidade local, partindo dos pressupostos de cada sítio e da especificidade própria que cada município encerra.

A inventariação da realidade ou da situação existente é uma das funções que, segundo Alves Correia, devem ser realizadas pelos planos. É esta função que confere realismo aos objectivos do

cadastral adequada uma das principais condicionantes da elaboração da 1.ª geração de PDM (Beatriz Condessa, B., Nicolau, R. (1995), p. 107).

²¹⁴ Cardoso, S. (1998), p. 5.

²¹⁵ Correia, A. (1989), p. 170.

plano. Sem ela, os instrumentos de gestão territorial podiam transformar-se na mera expressão das ideias e desejos dos autores.²¹⁶ Esta função do plano é ainda expressa no artigo 4.º do citado Regime Jurídico em relação ao fundamento técnico dos instrumentos de gestão territorial. Estes devem explicitar os fundamentos das respectivas previsões, indicações e determinações com base no conhecimento sistematicamente adquirido das características físicas, morfológicas e ecológicas do território, dos recursos naturais e do património arquitectónico e arqueológico, da dinâmica demográfica e migratória, das transformações económicas, sociais, culturais e ambientais, das assimetrias regionais e das condições de acesso às infra-estruturas, aos equipamentos, aos serviços e às funções urbanas. É notória a preocupação do legislador em discriminar cada uma das vertentes a considerar para que a inventariação e o diagnóstico do território, sobre o qual o plano incide, seja tão completa quanto possível.

Não obstante a importância do plano de basear numa leitura fiel e detalhada da realidade, este deve limitar-se a definir os elementos fundamentais da estrutura geral do espaço (entre os principais contam-se as vias de comunicação, equipamentos públicos e medidas de protecção dos elementos naturais). Distinguir, por exemplo, para o solo urbano, os diferentes usos mas não os vincular em concreto a determinado programa. Colaço Antunes realça «a necessidade do PDM assumir uma natureza estrutural, definindo o estatuto dos lugares, em respeito, nomeadamente, à vinculação situacional do solo e às características intrínsecas dos terrenos, deixando a conformação (mais intensa) da propriedade para o Plano de Urbanização»²¹⁷.

Do conteúdo material dos PDM consta, entre outros, a especificação qualitativa e quantitativa dos índices, indicadores e parâmetros de referência, urbanísticos ou de ordenamento, a estabelecer em Plano de Urbanização e Plano de Pormenor, bem como os de natureza supletiva aplicáveis na ausência destes (artigo 85.º, alínea j) do referido diploma). Relativamente a estes últimos, deve ter-se especial atenção para que o PDM não seja demasiado restritivo, definindo indicadores e capacidades construtivas, sem ter, todavia, o detalhe necessário a tal função conformadora. Se os índices, indicadores ou parâmetros definidos em PDM, forem demasiado rígidos não existe elasticidade suficiente para se efectuar o ajustamento necessário à concretização de cada caso, colocando em causa a execução do plano. Neste sentido, Sidónio Pardal, Paulo Correia e Margarida Sousa Lobo, defendem a necessidade de alterar o conteúdo material do PDM tornando este plano mais programático e menos prescritivo. Estes autores consideram que as normas do PDM devem ser genéricas e de carácter supletivo. Defendem que o PDM deve limitar-se «à definição espacial das grandes infra-estruturas e à delimitação das unidades territoriais, de acordo com a classe de uso

²¹⁶ Correia, A. (2001), p. 247.

²¹⁷ Antunes, C. (2002), p. 168.

determinada nos estudos de ordenamento para cada unidade, privilegiando a explicitação de estratégia de desenvolvimento subjacente»²¹⁸.

Ainda relativamente ao conteúdo material, mas no que respeita ao Plano de Urbanização, o RJIGT define que este plano tem em vista o equilíbrio da composição urbanística, nomeadamente estabelecendo a definição e caracterização da área de intervenção, e identificando os valores culturais e naturais a proteger (artigo 88.º, alínea a), do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro).

Na mesma linha e no que respeita aos Planos de Pormenor, sem prejuízo da necessária adaptação à especificidade da modalidade adoptada, estabelece entre outros: a definição, caracterização e situação fundiária da área de intervenção, o desenho urbano, a distribuição de funções e definição de parâmetros urbanísticos (artigo 91.º, n.º 1, alíneas a), b), c), e d), do mencionado diploma legal).

O RJIGT é inovador na introdução de Planos de Pormenor de modalidade simplificada (artigo 91.º, n.º 2, do RJIGT). Significa que esta modalidade possibilita a simplificação de procedimentos de formação de planos, os quais se pretendem mais céleres na sua elaboração e aprovação. Todavia o referido regime podia ir mais longe, particularizando para cada modalidade o conteúdo material a adoptar, ou simplificando as fases do processo de tramitação do plano.

Relativamente ao conteúdo documental, o Plano Director Municipal é constituído por um regulamento, uma planta de ordenamento que representa o modelo de estrutura espacial do território municipal e uma planta de condicionantes que identifica as servidões e restrições de utilidade pública em vigor (artigo 86.º, n.º 1 do citado diploma legal). O Plano Director Municipal é ainda acompanhado pelos estudos de caracterização do território municipal, do relatório fundamentado das soluções adoptadas e do programa de execução das intervenções previstas, bem como os meios de financiamento das mesmas. (artigo 86.º, n.º 2 do referido diploma legal).

O conteúdo documental do Plano de Urbanização é idêntico ao do Plano Director Municipal, difere na planta de ordenamento que passa a designar-se planta de zonamento e representa a organização urbana adoptada (artigo 89.º, n.º 1, alínea b), do Decreto-Lei n.º 380/99). A acrescentar, ainda, a ausência de obrigatoriedade do plano ser acompanhado por estudos de caracterização do território que se pressupõe já efectuados no âmbito do Plano Director Municipal.

Finalmente, o conteúdo documental do Plano de Pormenor é semelhante ao do Plano de Urbanização. Neste caso a planta designa-se por planta de implantação (artigo 92.º, n.º 1, alínea b), do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro), planta esta que representa o território a uma escala

²¹⁸ Lobo, C., Pardal, S., Correia, P., Lobo, S. (1995), p. 112.

de maior pormenor. A novidade reside no facto de este plano ser acompanhado de peças escritas e desenhadas que suportam as operações de transformação fundiárias previstas nomeadamente para efeitos de registo predial (artigo 92.º, n.º 2, alínea b), do referido diploma legal).

O conteúdo documental do Plano de Pormenor sujeito a modalidade simplificada, designadamente do projecto de intervenção em espaço rural, ainda não foi fixado assistindo-se a um vazio legal em termos dos elementos que acompanham esta modalidade de planos.

A obrigatoriedade, ao nível do conteúdo documental, para qualquer dos planos, de explicitar os meios de financiamento para as acções previstas, revela um esforço de cumprimento das estratégias, acções e projectos previstos nos planos. Se os custos e respectivos cálculos financeiros não forem previstos com realismo, logo aquando da elaboração do plano, a sua operatividade estará posta em causa e com ela a estratégia de ordenamento.

Na mesma linha, o RJIGT define também como obrigatório aos três tipos de planos o relatório fundamentando as soluções adoptadas. Este relatório (como já se teve ocasião de referir) constitui uma peça fundamental no contorno dos limites à discricionariedade administrativa do planeamento, uma vez que se trata de um documento que fundamenta as opções tomadas²¹⁹. Ao entender-se o relatório como um elemento constituinte da fundamentação dos planos, coloca-se o «problema de saber qual a consequência jurídica resultante da ausência ou deficiência do mesmo»²²⁰. Na resposta a esta questão está-se com aqueles que defendem que a fundamentação é essencial para distinguir o que é discricionariedade e o que é arbitrariedade, logo se existirem determinações no plano carentes de fundamentação devem considerar-se arbitrárias e por consequência nulas.²²¹

Ainda relativamente ao conteúdo dos PMOT, são proibidos planos com conteúdo meramente negativo,²²² pretendendo-se antes que os mesmos possam estabelecer regras positivas sobre a ocupação, uso e transformação do solo. Apesar do RJIGT imprimir esta obrigação, na prática, as restrições que recaem sobre os solos, relativamente à proibição de alguns usos e a falta da

²¹⁹ Este relatório é designado no Direito espanhol de Memória e acompanha o Plan General. «Durante mucho tiempo, la Memoria ha sido considerada como un simple ejercicio literario carente de todo valor jurídico. La Jurisprudencia del tribunal Supremo más reciente ha rectificado de forma enérgica este punto de en el marco de su doctrina sobre los límites de la discrecionalidad en el ejercicio de la potestad de planeamiento», (Tomaz-Ramon Fernandez, (2001), p. 64).

²²⁰ Antunes, C. (2002), p. 153.

²²¹ Antunes, C. (2002), pp. 153-154. Na mesma linha veja-se J. Delgado Barriu (1993), *El Control de la Discrecionalidad del Planeamiento Urbanístico*, Madrid, pp. 41 e ss..

²²² Correia, A. (2001), p. 427.

dimensão estratégica, designadamente ao nível do PDM, imprimem aos PMOT um carácter marcadamente de zonamento.²²³

3.3.3 – PISTAS PARA FLEXIBILIZAR OS PMOT: ANÁLISE DO RJGT

Uma das exigências que se coloca aos instrumentos de gestão territorial, designadamente aos PMOT, é a necessidade de encontrar formas que tornem as soluções destes instrumentos mais flexíveis.

A dinâmica de transformação do território obriga a uma actualização permanente dos dados de referência, de forma a gerir com eficiência as novas intervenções. Assim, é desejável que plano traduza «um processo interactivo de aproximação a uma realidade que é mutável e dinâmica e cuja trajectória de evolução nunca é rigorosamente previsível»²²⁴. Assim a solução do plano deve constituir o quadro de referência que orienta e dá coerência ao processo de transformação do território, pelo que as suas propostas devem possuir um nível de operacionalidade tal que lhes permita efectuar, em cada momento, desvios de trajectória. Flexibilizar a proposta do plano pode significar pensar em mais de uma solução possível e optar pela mais viável no momento da execução.

Os planos visam a transformação da realidade e como tal devem assumir um carácter prospectivo, não obstante a componente estática que se traduz no conjunto de regras relativas ao uso do solo. A garantia de execução dos planos requer que a sua dimensão estratégica, designadamente nos PDM, não signifique apenas a estabilidade a longo prazo mas perante novos elementos a possibilidade de inflexão das opções tomadas, o que requer a definição antecipada de várias alternativas de desenvolvimento.²²⁵ João Miranda considera que o «carácter prospectivo inerente ao plano implica a necessidade de este instrumento não se deixar ultrapassar pelas circunstâncias objectivas da realidade concreta, sob pena de se convolar num documento caduco»²²⁶. Trata-se de uma forma de tornar as disposições do plano realizáveis em cada momento. Neste sentido Nuno Portas defende que uma das formas de viabilizar a operacionalização dos planos consiste em definir «apenas o necessário e suficiente» e dar espaço para a manifestação dos actores que surjam oportunamente,

²²³ Rosa Pires ao referir-se aos cerca de 200 PDM aprovados em meados dos anos 90 refere que «most of them kept the characteristics of the traditional urbanisation plans, emphasising land-use and zoning and lacking any strategic guidance in terms of development policy» (Pires, A. R. (2001), pp. 184-185).

²²⁴ Sá, F. de, Meireles, R. (1984), p. 82.

²²⁵ Miranda, J. (2002), p. 111. Neste sentido também Paulo Correia apela à capacidade táctica de inflexão do planeamento a nível operacional, de forma a superar desvios e minimizar incertezas (Correia, P. (2000), p. 156).

²²⁶ Miranda, J. (2002), p. 108.

não vinculando demasiado as áreas onde não se conhece «nem o quem, nem o quando, nem o para quem»²²⁷.

Segundo João Miranda o grande desafio que se coloca é «equacionar um modelo de plano que possa ser minimamente adaptável às contingências da realidade»²²⁸. Este engenho traduz a maior ou menor capacidade adaptativa do plano às circunstâncias reais e, por consequência, a sua possibilidade de execução. Na mesma linha o autor defende que «o PDM deve revestir características que lhe permitam adaptar-se a circunstâncias novas, o que só se obtém se houver uma certa indeterminação nalgumas das suas normas e também se nele estiver prevista a possibilidade de remissão do desenvolvimento de algumas das suas prescrições para planos hierarquicamente inferiores»²²⁹. Esta actuação pressupõe um processo de planeamento contínuo, uma vez que os princípios gerais para o desenvolvimento destes planos devem estar previstos no PDM, ou seja, a execução do PDM será efectivada numa lógica continuada, definindo os princípios directores que informarão os planos de ordem inferior. Nesta sequência é fundamental ter em consideração que cada tipologia de plano não deve ser mais restritiva que o conteúdo das próprias soluções de ordenamento, de zonamento ou de implantação.

A questão dos *standards urbanísticos*, abordados a propósito da discricionariedade, tem reflexos em termos de perda de flexibilidade na elaboração da proposta do instrumento de ordenamento e na consequente dificuldade de concretização da solução do plano à realidade em questão. Estes podem ser razoáveis se aplicados a uma zona de expansão urbana bem dimensionada, mas quando adstritos à lógica do lote individual podem traduzir-se na intolerância do plano por ausência de flexibilidade necessária à sua concretização, pondo em causa sem nenhuma mais valia para o ordenamento a execução concreta do plano. Neste sentido Jorge Carvalho defende que se deve articular a rigidez (no essencial) com a flexibilidade (no circunstancial), ou seja, existir alguma solidez no modelo estruturante do território mas manter-se a flexibilidade na forma física, no programa, na morfologia e na tipologia das diversas partes.²³⁰ Há que criar sempre um equilíbrio, porque se os planos forem muito pormenorizados e com regulamentação demasiado rígida tira-se o poder criativo aos projectistas e inviabilizam-se novas propostas. Todavia o inverso também pode pecar por defeito, tornando-se o plano demasiado vago e gerando conflitos de execução.

Há ainda que ter em conta que a flexibilidade que se reivindica para aumentar a operacionalização dos PMOT remete mais responsabilidade para a execução do plano, resultantes da margem

²²⁷ Portas, N. (1998b), p. 116.

²²⁸ Miranda, J. (2002), p. 112.

²²⁹ Miranda, J. (2002), p. 127.

²³⁰ Carvalho, J. (1998b), p. 64.

adicional de conformação aquando a concretização do instrumento de gestão territorial. Neste sentido João Miranda sugere que «uma menor densidade das normas dos planos tem de ser compensada por regras que os construtores devem observar na elaboração dos projectos e na execução das obras»²³¹.

O RJIGT reconhece ao município o poder de modificar os planos, todavia, terá sempre que existir um equilíbrio entre a vigência do plano e a adaptação à evolução das necessidades que o próprio ordenamento exige. Neste sentido, o RJIGT prevê que os instrumentos de gestão territorial, e como tal, os PMOT, possam ser objecto de alteração, revisão ou suspensão,²³² desde que a evolução das perspectivas de desenvolvimento assim o exija, haja colisão com outros instrumentos de ordenamento ou disposições regulamentares ou se verifiquem circunstâncias excepcionais que ponham em causa o interesse público (artigo 93.º, do DL n.º 310/2003, de 10 de Dezembro).

Por outro lado, para garantir alguma fiabilidade de aplicação, estes instrumentos têm que assegurar alguma estabilidade e segurança nas suas disposições. Assim, o RJIGT define que os PMOT só podem ser objecto de alteração decorridos três anos sobre a sua entrada em vigor. Constituem excepções as alterações sujeitas a regime simplificado, as resultantes de circunstâncias excepcionais ou situações de interesse público não previstas nas opções do plano (artigo 95.º, do DL n.º 310/2003, de 10 de Dezembro).

À semelhança do que acontece com a alteração, também a revisão dos PMOT só pode ocorrer decorridos três anos após a sua elaboração. A necessidade de adequação à evolução e a suspensão do plano são, neste caso, as excepções para a antecipação deste prazo (artigo 95.º, do DL n.º 310/2003, de 10 de Dezembro).

Decorre dos dois artigos mencionados anteriormente que o regime de excepção que motiva a revisão ou alteração pode ter por base as mesmas circunstâncias. Há ainda outra questão que não distingue a revisão da alteração, que é a coincidência de prazo no que respeita ao período mínimo durante o qual os PMOT não podem ser revistos ou alterados. Neste sentido, Marques Oliveira chama a atenção para a diferença que existe entre revisão e alteração, sendo que a primeira representa as modificações introduzidas num instrumento de planeamento que afectam a sua economia geral, pressupondo um exame geral das soluções que o plano consagra, e a segunda trata de modificações mais limitadas, sendo consideradas como tal as que não impliquem alterações aos

²³¹ Miranda, J. (2002), p. 130.

²³² Para desenvolvimentos sobre a alteração, revisão e suspensão dos planos, designadamente no que diz respeito ao tempo, causas e procedimento veja-se Miranda, J. (2002), pp. 237 e ss.

princípios de uso, ocupação ou transformação dos solos que estejam subjacentes à elaboração do plano.²³³ O RJIGT não é explícito nos aspectos que diferenciam a revisão da alteração.

Ainda no que concerne à alteração, os PMOT podem seguir dois procedimentos distintos: a alteração “normal” ou a alteração sujeita a regime simplificado (artigos n.ºs 95.º e 97.º, do DL n.º 310/2003, de 10 de Dezembro).

«O procedimento simplificado enquadra-se na tendência de reduzir a duração dos procedimentos ao mínimo indispensável»²³⁴. De facto, a execução do plano requer que este seja flexível sendo a simplificação de procedimentos fundamental. Esta simplificação encontra-se particularmente dificultada em matéria de planeamento, dado o elevado número de interesses conflitantes em jogo e a necessidade de os harmonizar. Com vista a reduzir a morosidade de procedimentos nas alterações a planos sujeitos a regime simplificado, o RJIGT definiu o prazo de 90 dias para a entidade responsável (no caso dos PMOT a Câmara Municipal) proceder à alteração do plano (artigo 97.º, n.º 3, do DL n.º 310/2003, de 10 de Dezembro).

No caso anterior, na mesma linha de simplificação de procedimentos, não se exige que a Administração siga os mesmos trâmites da elaboração do plano, tanto mais que os procedimentos relativos à participação pública seriam redundantes, uma vez que os interessados já tiveram oportunidade de se pronunciar aquando a elaboração do instrumento de gestão territorial.

No que respeita à eliminação de trâmites, no procedimento de formação do plano, João Miranda considera que o RJIGT podia ir mais longe. O autor dá o exemplo da manutenção do instituto da ratificação dos PDM, o qual não acrescenta nada à prévia verificação de conformidade feita pela Direcção Regional do Ambiente e do Ordenamento do Território quando formula o parecer final sobre o conteúdo da proposta de plano elaborada pela Câmara Municipal.²³⁵ É fundamental evitar que o processo de formação do plano se arraste no tempo, eliminando os procedimentos redundantes e responsabilizando os serviços desconcentrados do Estado. A actualidade das disposições do plano, bem como novas oportunidades, não se efectivam com instrumentos de planeamento que demoram anos para ser elaborados, alterados ou revistos.

Havia uma expectativa na simplificação de procedimentos no que respeita ao PP de modalidade simplificada, mas o RJIGT limita-se a discriminar quais são as modalidades simplificadas que o PP pode adoptar (artigo 91.º, n.º2, do DL n.º 310/2003, de 10 de Dezembro). Relativamente à tramitação procedimental pouco benefício introduz. Verifica-se uma redução no período de tempo

²³³ Oliveira, M. (2002b), p. 88.

²³⁴ Miranda, J. (2002), p. 132.

²³⁵ Miranda, J. (2002), p. 133.

com que a discussão pública deve ser anunciada, bem como do período de duração da própria discussão pública (artigo 77.º, n.º 6, do referido diploma). No que respeita ao acompanhamento, quando houver lugar à emissão de parecer pelas entidades representativas dos interesses a ponderar, o prazo máximo que dispõem reduz-se para metade (artigo 75.º, n.º 9, do mesmo diploma). Relativamente à concertação, se a Câmara Municipal assim o entender, as propostas de plano acompanhadas do parecer da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) podem não ser submetidas à apreciação das entidades públicas ou outros representantes dos interesses económicos, sociais, culturais e ambientais (artigo 76.º, n.º 6).

No que concerne ao elevado tempo dispendido na formação dos planos, o legislador procurou, em parte, pôr cobro a esta situação ao definir prazos máximos entre a aprovação do plano pela assembleia municipal e a respectiva publicação em Diário da República (artigo 81.º do RJIGT). Não se encontram todavia previstas sanções em caso de incumprimento dos prazos.²³⁶

Revela-se fundamental, para que os PMOT reflectam o estado da política municipal, a capacidade de redefinir prioridades e aproveitar as oportunidades. Os processos de revisão ou alteração de planos não podem continuar envoltos em complexos processos de tramitação que pouco diferem dos procedimentos de elaboração. A dinâmica da realidade actual não se compadece com processos demorados que não acompanham o ritmo acelerado de mudança.

3.3.4 – O PLANEAMENTO INFORMAL

«Sempre rodeadas de grande polémica, especialmente no que à protecção de direitos diz respeito, a verdade é que as actuações informais são hoje uma realidade (in)visível à qual o jurista não pode ficar alheio»²³⁷. De facto, o planeamento informal ao nível dos municípios é significativo e surgiu como resposta à dificuldade destes operacionalizarem os planos, designadamente no que diz respeito à necessidade de simplificação e aceleração de procedimentos, demasiado morosos, nos instrumentos de planeamento formal. Na verdade exige-se mais eficiência, celeridade e eficácia na elaboração e implementação dos PMOT, uma simplificação de tramitações e de conteúdos a fim de possibilitar uma aplicação mais eficiente.

Neste sentido, dada a necessidade de responder em tempo útil às dinâmicas verificadas no território, muitos municípios efectuam estudos urbanísticos de apoio à gestão que, não possuindo enquadramento legal, procuram dar resposta a um território em permanente transformação. Este

²³⁶ Neste sentido pronunciaram-se, entre outros, Miranda, J. (2002), p. 110; Alexandrino, J. (1998), p. 88, este último na vigência da legislação anterior sobre os PMOT.

²³⁷ Silva, T. da (2000), p. 65.

facto é consequência da morosidade de elaboração, aprovação, alteração ou revisão dos instrumentos de gestão territorial tipificados na lei, procurando-se estudos alternativos que respondam e enquadrem diferentes oportunidades. Alguns planos previstos no RJIGT parecem apresentar propostas de ordenamento vagas para o que seria desejável em certa área, outros definem parâmetros demasiado rígidos para acolher futuras pretensões.

A natureza funcionalista e a rigidez incompatível com a realidade contemporânea são alguns dos aspectos apontados por Fonseca Ferreira aos Planos de Pormenor, definindo-os «como 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»²³⁸. Pode haver situações em que será razoável e até desejável a definição, em pormenor, de todos os parâmetros da solução urbanística, mas não são menos comuns os casos em que esta é impeditiva do desenvolvimento de outras iniciativas porventura mais aceitáveis em termos urbanísticos, sendo a morosidade na elaboração, alteração ou revisão dos planos tipificados um obstáculo ao enquadramento de novas intervenções. Como forma de responder à ausência de flexibilidade destas figuras de planeamento formal, as Câmaras Municipais elaboram instrumentos orientadores da gestão urbanística. Estes planos informais não têm carácter vinculativo nem, tão pouco, fundamento legal, mas são instrumentos mais expeditos, menos dispendiosos, e que criam condições para o desenvolvimento do processo negocial sendo possível efectuar reajustamentos. Permitem responder a problemas concretos, enquadrar tomadas de decisão, pretensões avulsas e solicitações que não podem esperar anos pela entrada em vigor de uma figura de plano formal.

São várias as designações que apelidam a actuação do processo de planeamento informal, os quais visam a concretização de acções de urbanização e processos de gestão urbanística. Silva Cardoso inúmera, entre os mais utilizados, os «Estudo de Quarteirão», o «Plano de Alinhamentos e Cérceas», o «Estudo Conjunto», de «Estudo Prévio de Plano», o «Estudo de Eixo», o «Arranjo Urbanístico», mas principalmente os «Estudos Urbanísticos»²³⁹. Surgem para responder a situações concretas, embora com objectivos específicos muito diversificados e permitem um ajustamento constante ao evoluir da realidade.

Os estudos mencionados têm ainda a vantagem relativamente aos seus homólogos legais, de não passarem por um processo moroso de elaboração e aprovação. Por outro lado, a rigidez de alguns PMOT, designadamente Planos de Pormenor, pode conduzir à inviabilização de intervenções cuja aceitação é unânime. Sucede que a dificuldade de reformulação e consequente aprovação do plano não é entendida pelas entidades exteriores ao município. Estas dificilmente compreendem que,

²³⁸ Ferreira, F. (1998), p. 169.

²³⁹ Cardoso, S. (1998), p. 31.

sendo o município responsável pela promoção destes instrumentos, não tenha capacidade para intervir na sua alteração atempada. A este facto somam-se os estudos complementares, legalmente exigidos nos planos formais, que muitas vezes estão desfasados dos problemas concretos, aos quais se pretende dar resposta.

Numa resposta clara aos problemas resultantes da morosidade das figuras de plano tipificadas legalmente, designadamente no que respeita às necessidades de responder, em tempo útil, às dinâmicas que ocorrem no território, como já foi referido, o RJIGT veio introduzir as modalidades simplificadas de plano. Estas modalidades incluem projecto intervenção em espaço rural, plano de edificação em área dotada de rede viária, plano de conservação, reconstrução e reabilitação urbana, plano de alinhamento e cêrcea e ainda projecto urbano (artigo 91.º, n.º2, do referido regime jurídico).

Enquadrar estes estudos em figuras legais, sem retirar flexibilidade ao planeamento, é um desafio que se coloca aos instrumentos legais à disposição da Administração. Embora o RJIGT tenha dado passos nesse sentido, com a inclusão da modalidade simplificada nos Planos de Pormenor, ainda muito está por fazer designadamente no que diz respeito à especificação dos elementos constituintes de cada uma dessas figuras de plano.

3.4 – A EXECUÇÃO DOS PMOT

Na operacionalização dos PMOT não se pode deixar de considerar a questão da execução, designadamente no que diz respeito aos sistemas e instrumentos de execução de planos previstos no RJIGT. É feita também uma breve referência a uma questão prévia da execução de planos – o princípio da igualdade e de previsão de mecanismos de perequação. Mas o planeamento concebido como processo, onde os momentos de planear e executar se influenciam reciprocamente, exige também a avaliação e monitorização do plano.

A monitorização, tratada seguidamente, é indispensável à concretização do plano porque traduz, em cada momento, a discrepância entre as propostas e a sua efectiva concretização. Deste confronto interactivo resultam os desvios face ao programa de execução, os quais proporcionam a introdução de mecanismos de *feed-back* e o ajustamento das soluções do plano à realidade.

3.4.1 – AVALIAÇÃO E MONITORIZAÇÃO DO PLANO

A avaliação e monitorização constituem ferramentas indispensáveis à execução do plano, uma vez que, pelo registo e análise do que se passa no processo de planeamento, proporcionam um percurso iterativo e de melhoria incremental possibilitando, através da aprendizagem pelo trajecto efectuado, a melhoria das propostas contidas no plano e o ajuste a novas circunstâncias.

A avaliação do plano pode ser efectuada de diversas formas. A avaliação técnica traduz-se no recurso a indicadores quantitativos ou financeiros que permitem estabelecer uma comparação entre os objectivos formulados no plano e os resultados reais obtidos. A avaliação pode também ser política, através da realização de debates públicos e formas de concertação, ou cultural se relacionada com a adesão da comunidade aos valores implícitos no plano. Entre outras formas de avaliação existentes, o importante é que se criem estruturas organizativas capazes de acompanhar os trabalhos de execução dos planos, atendendo designadamente ao comportamento dos actores durante o processo de implementação e à análise das realizações concretas. Há ainda que ter em linha de conta que a avaliação pode envolver valores que não são facilmente mensuráveis, designadamente as linhas estratégicas dos PDM, onde se ponderam, entre outras variáveis, a atractividade ou qualidade de vida de determinado território.

O acompanhamento regular da implementação do plano e respectivos impactes em termos de objectivos alcançados é designado de monitorização. Esta é definida por Batista e Silva como «uma função de avaliação *in continuum* do processo de planeamento, susceptível de autonomização, tendo como objectivo contribuir para tornar mais efectivo o processo de planeamento e seus instrumentos»²⁴⁰. Constitui uma metodologia capaz de gerar alternativas de acção, bem como uma melhor fundamentação das decisões adoptadas. A monitorização permite o registo e avaliação da execução do plano, constituindo por isso o suporte de análise para os mecanismos de *feed-back* que introduzem a flexibilidade e o ajustamento necessário do plano à realidade. Deve ser entendida como função de um processo e não apenas de acompanhamento pontual. Constitui ainda um meio de tornar o plano mais operativo, identificando formas que o tornem mais apropriado em cada situação.

A monitorização não deve estar dissociada da avaliação, que pode ser realizada *ex ante* (à priori), *ex post* (à posteriori) ou *in continuum* (durante o decurso do processo). Tem-se vindo a defender a visão do plano como um processo e, como tal, privilegia-se a monitorização *in continuum*. Nesta linha, Batista Silva considera que o «plano-processo é o objecto de referência mais importante para

²⁴⁰ Silva, B. (2001), p. 16.

o exercício da Monitorização numa perspectiva de avaliação *in continuum*»²⁴¹. Com vista a uma efectiva execução do plano, considera-se que a avaliação *in continuum* deve ser complementada com a avaliação *ex post*, ou seja, com a verificação da conformidade entre as acções e as intenções do plano. Tendo em conta as figuras de PMOT, aconselha-se maior incidência na avaliação *in continuum* para PU e PDM e para os PP uma avaliação *ex ante* e *ex post* dado o menor tempo de implementação.²⁴²

No acompanhamento do plano, o tratamento das medidas ou projectos deve ser diferenciado segundo o grau de realização em que se encontram. Assim, se nos encontrarmos na fase de execução do plano, o objectivo principal é assegurar a sua vinculação e orientação em função do objectivo central do plano e garantir que avancem ao ritmo previsto. Se o plano se encontrar na fase de estudo, trata-se de definir a viabilidade e o significado das medidas por meio da recolha da informação em falta, encarregar peritos da elaboração de estudos ou relatórios e aprofundar o debate público sobre os projectos e a sua aplicação.²⁴³

A Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo veio colocar em destaque a pertinência da monitorização. O Governo fica incumbido de apresentar de dois em dois anos, à Assembleia da República, um relatório sobre a execução do programa nacional da política de ordenamento do território. Na mesma linha, as Câmaras Municipais apresentam às respectivas assembleias um relatório sobre a execução dos Planos Municipais (artigo 28.º, n.ºs 1 e 3, da Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto). Refere-se ainda a intenção de formas de acompanhamento permanente e avaliação técnica da gestão territorial e da qualidade dos instrumentos que a concretizam (artigo 29.º, n.º 1, da referida lei), tais como mecanismos de participação, concertação ou compensação. Verifica-se ainda a preocupação de articular os níveis regional e local, prevendo-se a criação de um sistema nacional de dados sobre todo o território (artigo 29, n.º 2, do referido diploma). Muito embora a lei lance as bases para uma efectiva operacionalização dos planos, na prática o processo decorre muito lentamente.

Também o RJIGT refere que ficam incumbidos da apresentação de um relatório, de dois em dois anos, sobre o estado do ordenamento do território: o Governo, a nível nacional; as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional a nível regional; e as Câmaras Municipais a nível local. Este relatório deve traduzir o balanço da execução dos PMOT, os níveis de coordenação interna e

²⁴¹ Silva, B. (2001), p. 15. Sobre a avaliação *in continuum* como componente fundamental da monitorização, clarificando designadamente o objecto a monitorizar e a estrutura de referência para a avaliação, bem como o esquema metodológico para a operacionalização da monitorização nos planos urbanísticos veja-se Silva, B. (2001), pp. 16 e ss.

²⁴² Silva, B. (2001), p. 17.

²⁴³ Neste sentido veja-se Alexandre, A. (2003), p. 205.

externa, fundamentar a eventual necessidade de revisão do plano e serem submetidos a discussão pública por período não inferior a trinta dias (artigo 146.º, do referido regime jurídico). Está expresso na lei actual, a preocupação de assegurar a monitorização como um exercício de avaliação *in continuum* que pode constituir o suporte de alterações ao plano ou respectivos mecanismos de execução com o objectivo de, entre outros, assegurar a concretização dos fins do plano, tanto ao nível da execução como dos objectivos (artigo 45.º do RJIGT). É explícita na lei a ideia de conformidade entre os objectivos e os resultados do plano, conduzindo a que os planos não devam descuidar uma boa concepção de objectivos que servirão de referência à avaliação, através da criação de indicadores de monitorização do plano.

Segundo alguns autores, o plano encontra a sua razão de ser se for encarado como instrumento necessário à função de planear. Assim, «terá de ser permanentemente aferido na formulação dos objectivos, na avaliação dos resultados atingidos, na adequação dos instrumentos de acção e na preparação de novas fases com vista ao desenvolvimento»²⁴⁴. Por outro lado, o diagnóstico cuidado reveste-se também de particular importância, uma vez que, caracterizando a situação de partida, permite uma plataforma de comparação dos vários níveis de execução do plano. Para além de proporcionar um adequado conhecimento da realidade que se pretende transformar, o diagnóstico é passível de se tornar uma importante base de partida para a monitorização, ao dotar o plano de indicadores, passíveis de actualização, que possibilitem a avaliação das tendências que se querem controlar.

Os mecanismos de monitorização e avaliação dos planos assumem um papel fundamental na sua implementação. Estes não se resumem à execução das acções previstas, dado que basta não estarem reunidas as condições de financiamento para que o plano seja olvidado. É necessário que o município assuma um papel mais activo na procura de alternativas de execução e de parceiros a quem se associar, podendo desenvolver para o efeito formas de contratualização. Por outro lado, há toda a vantagem em existir nos municípios uma estrutura de acompanhamento, que garanta a constante monitorização e avaliação dos impactes resultantes da execução dos planos, permitindo um reajustamento às transformações não previstas e garantindo a flexibilidade e dinâmica necessárias para acompanhar a realidade em constante transformação.

Além das especificidade de avaliação para cada um das figuras de PMOT já referidas, considera-se que a avaliação *in continuum* deve estar presente em qualquer dos planos, ou seja, ocorrer durante todo o processo de planeamento. Deve ter também uma componente formativa, proporcionando ao processo de planeamento a aprendizagem pela experiência. Uma avaliação que vise apreciar todo o

²⁴⁴ Alves, B., Sacadura, C., Vaz, L., (1992), p. 111.

processo desde a formulação à implementação do plano, no sentido de fornecer informação adicional para eventuais ajustamentos, caso o plano inicial não esteja a alcançar os resultados ou a cumprir os objectivos formulados.

Para que a avaliação e monitorização do plano não sejam dificultadas, o papel do avaliador deve ser conhecido com exactidão e existir uma definição clara na finalidade dos objectivos e adequação dos projectos. A execução dos instrumentos de planeamento nunca pode esquecer a aprendizagem proporcionada pelo seu percurso de concepção e implementação, a qual deve ter sempre presente a comunidade e o contexto político em que está inserida.

3.4.2 – O PRINCÍPIO DA IGUALDADE E OS SISTEMAS E INSTRUMENTOS DE EXECUÇÃO DE PLANOS

Não se pretende, com a presente exposição, estudar os factores que estão na base das desigualdades criadas pela execução dos planos, nem analisar os respectivos mecanismos de compensação, mas tão-somente não deixar de referir a importância que o princípio da igualdade e a perequação têm na execução destes mesmos planos.

Por outro lado, o RJIGT é inovador no que respeita à previsão de sistemas de execução coordenada e programada de planeamento territorial. Assim, importa identificar e analisar os sistemas de execução preconizados pelo referido sistema jurídico.

3.4.2.1 – UMA QUESTÃO PRÉVIA DE EXECUÇÃO: O PRINCÍPIO DA IGUALDADE E DE PREVISÃO DE MECANISMOS DE PEREQUAÇÃO.

O princípio da igualdade é estruturante do Estado de Direito Democrático. Está consagrada nos artigos 13.º e 18.º da Constituição, a igualdade dos cidadãos perante a lei e a sua vinculatividade a todas as entidades públicas com competência legislativa, administrativa ou jurisdicional. Alves Correia salienta que «a vinculação da Administração Pública ao princípio da igualdade, apesar de resultar de uma interpretação conjugada dos artigos 13.º e 18.º, n.º 1, da Constituição, recebeu um impulso especial ao ser expressamente contemplada no artigo 266.º, n.º 2 da Lei Fundamental, na sequência da Revisão Constitucional de 1989»²⁴⁵.

Sendo o princípio da igualdade um princípio constitucional, não pode deixar de se ter em conta quando a Administração elabora ou aprova planos, designadamente os PMOT, que afectam os usos, a ocupação e a transformação de solo. Mas as desigualdades criadas pelos planos são uma

²⁴⁵ Correia, A. (2001), p. 477.

consequência inevitável da sua implementação, facto que conduz à necessidade de ponderação de benefícios/encargos e respectiva correcção de desigualdades.²⁴⁶

Analisando o princípio da igualdade nos planos urbanísticos, segundo Alves Correia, este princípio pode ser «imane ao plano», sendo causa da invalidade das disposições do plano a impugnação judicial de normas jurídicas. Significa que as disposições do plano não podem ser arbitrárias, o eventual tratamento diferenciado dos diferentes proprietários terá de basear-se em fundamentos objectivos ou materiais. O autor refere ainda que o princípio da igualdade pode também ser «transcendente ao plano», trata-se, neste caso, das oportunidades urbanísticas que o plano gera, assim como os encargos públicos, ponderados através de mecanismos de perequação compensatória ou pagamento de justa indemnização, respectivamente. Ou seja, as oportunidades urbanísticas reportam-se às diferentes utilizações dos terrenos que não são expropriações e, conseqüentemente, não são acompanhadas de obrigação de indemnização. Pelo princípio da igualdade, o indivíduo deve ser indemnizado pelos encargos públicos adicionais que suporta em benefício da comunidade.²⁴⁷

É na manifestação do princípio da equidade que a perequação de Benefícios e Encargos encontra fundamento. É, pela primeira vez, expresso na Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBOTU) que os instrumentos de gestão territorial, vinculativos dos particulares, devem prever mecanismos equitativos de perequação compensatória (artigo 18.º). Estes mecanismos irão funcionar como instrumento de política de solos e permitir às entidades públicas a obtenção de meios financeiros. A perequação é também um direito e um dever. Um direito que os proprietários têm à distribuição de benefícios e encargos decorrentes dos planos vinculativos dos particulares (artigo 135.º do RJGT) e um dever da Administração prever mecanismos perequativos (artigo 136.º).

Segundo Marques Oliveira, os mecanismos de perequação visam corrigir apenas as desigualdades que decorram dos planos²⁴⁸ e devem funcionar na fase de gestão/execução dos mesmos. A legislação refere a aplicação de mecanismos de perequação para os Planos de Pormenor e as unidades de execução (n.º 2 do artigo 136.º). O mesmo artigo refere ainda que os critérios adoptados têm de estar de acordo com as opções fundamentais do PDM nesta matéria. As questões

²⁴⁶ Para desenvolvimento da temática da perequação veja-se. Carvalho, J., Oliveira, F. P. (2002) Perequação – Taxas e Cedências, Coimbra, Almedina.

²⁴⁷ Para mais desenvolvimentos veja-se Correia, A. (1989), pp. 457-469.

²⁴⁸ Trata-se de desigualdades que não existiam antes da elaboração do plano e por isso são imputáveis a ele.

que a autora levanta são: saber se os Planos de Pormenor e as unidades de execução são condição *sine qua non* à realização da perequação e se o PDM é pressuposto necessário para a perequação.²⁴⁹

Assim, considera-se que a obrigação perequativa abrange todos os PMOT, inclusivamente os PU. A ausência de referência expressa relativamente a estes últimos é interpretada como considerando que, estando os critérios previstos no PDM, não seria necessário nos Planos de Urbanização, se assim não for, a elaboração do PU terá que os considerar. Ou ainda, se o PDM não prevê tais mecanismos não poderia elaborar-se os PU sem rever o PDM. Relativamente às omissões em áreas não abrangidas por Plano de Pormenor ou unidades de execução, formulam-se duas hipóteses de leitura. Ou não pode ocorrer licenciamento ou a acontecer deverá obedecer aos critérios de perequação que terão de estar definidos em PDM ou PU.²⁵⁰ Haverá nestes casos um esforço adicional na aplicação da perequação dado a escala dos PDM ou PU, por apenas constar o enunciar de critérios e não a sua efectiva aplicação.

Ainda a propósito da criação de mecanismos que permitam a igualdade aquando a implementação dos planos, Beincard Cruz considera «fundamental que os municípios potenciem a utilização dos mecanismos de perequação previstos na legislação e, em sede de PDM, se estabeleça a definição dos seus critérios, destinados a concretizar em planos subsequentes as propostas do PDM e uma maior equidade na distribuição de benefícios e encargos»²⁵¹. Em qualquer caso, a Administração possui sempre uma margem na definição e aplicação dos mecanismos de perequação. A discricionariedade é inerente à criação destes mecanismos, quer pela opção do instrumento ou recurso combinado a mais que um, quer pelo funcionamento do próprio mecanismo de perequação.

Em suma, pode dizer-se que a questão da igualdade na execução dos planos se traduz na necessidade de mecanismos de perequação, os quais assumem particular relevância dado que, como afirma Silva Cardoso, «para que os planos sejam socialmente legitimados é necessário que os intervenientes sintam que existe justiça no processo»²⁵².

3.4.2.2 – OS SISTEMAS DE EXECUÇÃO DE PMOT PREVISTO NO RJGT

Até à data da entrada em vigor da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto), o ordenamento jurídico português era omissivo relativamente aos *sistemas* e *instrumentos* jurídicos de execução de planos. A Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo vem, pela primeira vez, no artigo 16.º, fazer

²⁴⁹ Acção de Formação – Oliveira de Azemeis, p. 57.

²⁵⁰ Para mais desenvolvimentos veja-se Marques Oliveira, Acção de Formação – Oliveira de Azemeis.

²⁵¹ Cruz, B. (1998), p. 6.

²⁵² Cardoso, S. (1998), p. 28.

referência à problemática da execução dos Planos Municipais, incumbindo à Administração Pública o dever de proceder à execução coordenada e programada de tais instrumentos (artigo 16.º, n.º 1).

As linhas de actuação, preconizadas pela lei de bases, viriam posteriormente a ser desenvolvidas pelo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (DL n.º 380/99, de 22 de Setembro, alterado pelo DL n.º 310/2003, de 10 de Dezembro), o qual definiu um conjunto de sistemas e instrumentos para a programação e execução dos PMOT. Assim, o referido regime jurídico estabelece que a execução dos planos se faz através de três sistemas de execução distintos: os sistemas de compensação, de cooperação e de imposição administrativa. Estes sistemas desenvolvem-se no âmbito de unidades de execução cuja delimitação é competência da Câmara Municipal, por iniciativa própria ou com a colaboração das entidades públicas e privadas (artigos 119.º). A delimitação de unidades de execução requer o conhecimento e o contacto com os proprietários da área, uma vez que define em planta cadastral os limites físicos da área a sujeitar a intervenção urbanística, identifica os lotes abrangidos e visa assegurar o desenvolvimento harmonioso, designadamente com áreas a afectar a espaços públicos ou equipamentos previstos nos planos de ordenamento, e a justa repartição de benefícios e encargos (artigo 20.º, n.º1).

Na adopção do sistema de compensação, a iniciativa e a execução do plano cabe aos particulares. Estes são também responsáveis pela perequação dos benefícios e encargos resultantes da execução do plano, e abrangem todos os «proprietários e titulares de direitos inerentes à propriedade abrangidos pela unidade de execução» (artigo 122.º). Este sistema implica a associação de proprietários, o que faz com que no nosso país tenha uma aplicação prática muito reduzida, uma vez que não existe historicamente tradição de cooperação. A este respeito, Marques Oliveira realça que «entre nós falta a tradição da associação dos particulares em geral, o que nos leva a presumir que eventualmente o sistema de execução mais comum será o da cooperação»²⁵³.

O sistema da compensação será provavelmente o que mais interessa ao município, uma vez que fica liberto de toda a tarefa de execução do plano e respectivos encargos financeiros. Assim, o município tem toda a vantagem em ter um papel activo, no sentido de incentivar os proprietários a associarem-se. Em vez de aguardar passivamente o surgimento de iniciativas pontuais, aleatórias no espaço e no tempo, pode ser o catalisador de iniciativas privadas. Na mesma linha, a propósito da execução de Planos Directores Municipais, Alves Correia salienta que são possíveis duas atitudes por parte dos municípios: ou se limitam a aguardar o surgimento espontâneo de iniciativas privadas de urbanização e de construção ou, em vez disso, desempenham um papel activo e

²⁵³ Oliveira, M. (2002a), p. 25.

interventor, estimulando e enquadrando as iniciativas privadas de concretização e implementação de tais planos.²⁵⁴

No sistema da cooperação, a iniciativa da execução e programação do plano é da responsabilidade do município, mas existe a cooperação dos particulares interessados. Podem ser celebrados contratos de urbanização entre os proprietários ou os promotores da intervenção urbanística, na sequência da iniciativa municipal, ou entre o município, os proprietários ou os promotores da intervenção urbanística e, eventualmente, outras entidades interessadas na execução do plano (artigo 123.º). Presume-se que este sistema terá maior aplicação, uma vez que contemplando a iniciativa privada, não são imputados a esta, exclusivamente, os encargos resultantes da iniciativa de desencadear todo o processo.

No caso de opção pelo sistema de imposição administrativa, a iniciativa de execução é municipal. O município pode actuar directamente ou através de concepção de urbanização, mediante concurso público, devendo o respectivo caderno de encargos especificar as obrigações mínimas do concedente e do concessionário ou os respectivos parâmetros (artigo 124.º).

Qualquer dos sistemas referidos para a execução dos PMOT se desenvolve no âmbito de unidades de execução, facto que implica a «execução sistemática do plano»²⁵⁵. Esta situação suscita necessariamente a seguinte questão: será esta é a única forma de execução do plano? Ou também são permitidas operações urbanísticas pontuais sem a prévia delimitação de unidades de execução? O RJGT parece apontar apenas no sentido da execução sistemática, uma vez que só a esta vem definida e regulada.

Neste sentido, Marques Oliveira salienta que mesmo não sendo a execução sistemática «a solução necessária a retirar do DL n.º 380/99 (a de que as operações urbanísticas só podem ser realizadas em áreas para as quais já tenha sido delimitada uma unidade de execução), o legislador a assume como a situação normal de execução dos planos»²⁵⁶. Acresce ainda o facto da repartição de benefícios e encargos, para cujas unidades de execução se encontram vocacionadas, se encontrar inviabilizada no caso de operações urbanísticas disseminadas no tempo e no espaço.

Na problemática da execução sistemática revela-se urgente a determinação das situações em que esta não possa ocorrer, para que as operações urbanísticas, fora destas unidades, tenham um

²⁵⁴ Para mais desenvolvimentos sobre as iniciativas de intervenção municipal, designadamente no que respeita a exemplos em termos de regulamentos municipais que traduzem uma atitude mais interventiva do município, veja-se Correia, A. (1995), p. 73.

²⁵⁵ Oliveira, M. (2002a), p. 29.

²⁵⁶ Oliveira, M. (2003), p. 32.

efectivo carácter excepcional e, quando se justificarem, tenham o necessário enquadramento. Esta questão é particularmente relevante, principalmente se se atender ao facto de que a maioria dos municípios portugueses não dispõe de política fundiária municipal.

3.4.2.3 – OS INSTRUMENTOS DE EXECUÇÃO DE PMOT PREVISTOS NO RJIGT

Os instrumentos de execução dos PMOT estão previstos no RJIGT dos artigos 126.º a 134.º. Estes instrumentos são o direito de preferência, em que o município tem preferência nas transmissões por título oneroso, entre particulares, de terrenos ou edifícios situados nas áreas do plano com execução programada (artigo 126.º); a demolição de edifícios (artigo 127.º); a expropriação, de terrenos e edifícios destinados à execução dos PMOT (artigo 128.º); a reestruturação da propriedade (artigo 129.º); e o reparcelamento do solo urbano de acordo com as disposições dos PMOT (artigos 131.º a 134.º).²⁵⁷

O direito de preferência diz respeito ao facto da Administração ter preferência na aquisição de edifícios ou terrenos. Embora restrito às áreas dos planos com execução programada, não deixa de ser um importante instrumento de execução de planos. Caso não haja acordo no preço convencionado, e seguindo o disposto no Código de Expropriações, o direito de preferência só se mantém se o valor for inferior a 20% do convencionado. Este instrumento tem como limitação o facto de não existirem condições operativas para a sua aplicação. Não há cruzamento e troca de informação entre as entidades públicas, designadamente municípios e notários,²⁵⁸ sobre a intenção de exercer esse direito.

No que concerne à demolição de edifícios, esta apenas pode ser autorizada se for necessária para a execução do Plano de Pormenor²⁵⁹ ou quando os edifícios careçam de requisitos de segurança e salubridade indispensáveis ao fim a que se destinam e a respectiva beneficiação ou reparação seja técnica ou economicamente inviável. O legislador imprime aqui uma clara preferência pela reabilitação do edificado existente, em detrimento de construções novas, preocupação que se

²⁵⁷ Relativamente aos instrumentos jurídicos à disposição da Administração, designadamente o direito de preferência, a expropriação, a cedência obrigatória e gratuita, e os meios jurídico-privados, veja-se Correia, A. (1998), p.25.

²⁵⁸ Está actualmente em fase de projecto em alguns municípios portugueses, no âmbito dos Sistemas de Informação Geográfica, a possibilidade de cruzamento de informação respeitante ao cadastro e outras informações urbanísticas entre diferentes entidades (Finanças, Câmaras Municipais, Conservatórias do Registo Predial).

²⁵⁹ Segundo Marques Oliveira «este artigo terá de ser lido no sentido de que sendo, embora, em geral possível a realização de operações de demolição de edifícios, se estiver em vigor um Plano de Pormenor tal autorização só será possível se aquelas operações estiverem expressamente previstas no seus normativos». Esta interpretação está de acordo com o artigo 91.º dado que um dos elementos definidos para o conteúdo material dos Planos de Pormenor é – «as operações de demolição» (Oliveira, M. (2003c), p. 40)

justifica dada a expansão urbana a que se tem assistido, com o conseqüente abandono e terciarização das áreas centrais.

No que concerne à expropriação,²⁶⁰ sempre foi utilizada como instrumento de execução de planos. Neste sentido, o RJIGT define no n.º1 do artigo 128.º que a Administração pode expropriar terrenos e edifícios que sejam necessários à execução dos PMOT. O n.º 2 do mesmo artigo, designadamente as alíneas b), c) e d), tem como intuito penalizar os proprietários (expropriação por utilidade pública de execução do plano) que retenham o solo com fins especulativos, não o utilizando nem o disponibilizando no mercado. Assim, a expropriação podia funcionar como um importante instrumento de política de solos, mas na verdade não tem sido muito utilizado. Segundo alguns autores tal deve-se à carga social e política associada à expropriação, bem como à falta de capacidade financeira das autarquias.²⁶¹

No que respeita à reestruturação da propriedade, prevê o artigo 129.º, quando um conjunto de prédios pertencentes a vários proprietários e não aproveitados urbanisticamente nos termos do artigo 128.º, que o município mediante cooperação ou imposição administrativa possa proceder à reestruturação da propriedade. Se os proprietários não subscreverem o acordo ou outro alternativo, não derem início às obras ou não as concluírem no prazo fixado, pode o município proceder à expropriação invocando utilidade pública de execução do plano.

O reparcelamento do solo urbano, de acordo com as disposições do plano, é também, no âmbito do RJIGT, um instrumento de execução de planos. Está previsto nos artigos 131.º a 133.º e consiste no agrupamento de terrenos, localizados dentro dos perímetros urbanos delimitado pelos PMOT, e sua posterior divisão e adjudicação dos lotes ou parcelas resultantes aos proprietários primitivos (artigo 131.º, n.º 1).²⁶² A iniciativa de reparcelamento pode partir dos proprietários ou da Câmara Municipal, isoladamente ou em cooperação (artigo 131.º, n.º 3). Os artigos 132.º e 133.º definem ainda os critérios para o reparcelamento e os efeitos do mesmo.

²⁶⁰ Encontra-se instituída na Lei dos Solos (DL n.º 794/76, de 5 de Novembro alterado pelo DL n.º 313/80, de 19 de Agosto). Posteriormente em 1999 o Código de Expropriações vem estabelecer as regras para expropriação de bens imóveis e direitos a eles inerentes.

A capacidade dos municípios para expropriar deve restringir-se à obtenção das reservas de terrenos necessárias e suficientes para satisfazer os programas de execução dos PMOT. Considera-se que este instrumento de execução deve ser utilizado em última instância, quando se tiverem esgotado as possibilidades de negociação. Sobre as razões de não utilizar a expropriação em primeiro lugar, veja-se Ferreira, F. (1987), p. 144.

²⁶¹ Guarda, S., Jorge, C. (1997), p. 2.

²⁶² Marques Oliveira chama a atenção para o facto de, do ponto de vista procedimental, o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (definido pelo DL n.º 555/99, de 16 de Dezembro, com as alterações introduzidas de DL n.º 177/2001, de 4 de Junho) determinar expressamente o que se entende por loteamento e também por operações de reparcelamento, onde se verifica que se aplicam as mesmas regras que neste, designadamente em controlo preventivo por parte da Administração (Oliveira, M.(2003c), p. 42).

Não obstante os instrumentos jurídicos de política de solos, já mencionados, à disposição da Administração, o combate ao fenómeno de retenção de solos urbanos não é eficaz. De facto, não há um imposto que incentive os proprietários a utilizar os solos urbanos para a construção ou a disponibiliza-los a preço razoáveis para os promotores. Embora a lei de solos preveja a obrigatoriedade de construção em terrenos aptos para esse fim decorrido o prazo que a lei define após notificação (artigo 48.º da referida lei), na prática pouco se aplica.

A finalizar este capítulo, relativo à flexibilização e execução dos PMOT, surge a questão: como facilitar a sua implementação no sentido de garantir a realização das propostas que se consideram estruturantes para o ordenamento do território? A resposta será explanada no âmbito da política de solos.

Considera-se que os sistemas de execução de planos não substituem a necessidade de adoptar uma política de solos capaz de garantir as reservas fundiárias necessárias para a realização da infra-estrutura pública. Este aspecto assume particular relevância se se atender à necessidade de disponibilizar solos em tempo, local e quantidades suficientes para a concretização das propostas estruturantes dos planos.

3.5 – POLÍTICA FUNDIÁRIA MUNICIPAL E O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

Não se pretendem explicar os factores implicados na política de solos mas perceber, dado «o défice acumulado de infra-estruturas e novo espaço público qualificado»²⁶³, a importância da reserva de solos municipais na ocupação do território e no processo de execução do plano.²⁶⁴

De facto, a problemática da execução dos PMOT não pode estar desligada da política de solos. «Entre todos os condicionantes à implementação de um qualquer plano, revela-se fundamental a questão do solo, a questão da propriedade»²⁶⁵. A efectiva concretização dos planos só será possível se existir uma bolsa de terreno municipal que permita à autarquia disponibilizar solo para o fim e local pretendidos e no momento oportuno. Desta forma a autarquia poderá intervir, designadamente no que diz respeito à realização da infra-estrutura pública (praças, jardins, equipamentos ou outros espaços públicos). Neste sentido há autores que consideram «que a função de urbanizar, de

²⁶³ Portas, N. (1997), pp. 332 e ss.. Segundo o autor o município dispõe de duas contrapartidas dissuasoras de actuação que passam por condicionar o comportamento dos agentes de mercado ou intervir no mercado pelo lado da oferta estratégica.

²⁶⁴ Na perspectiva de Leopoldo Vaz e Cabral Sacadura a operacionalização da execução dos diferentes planos começa pela disponibilização de solos (Vaz, L., Sacadura, C. (2000), p. 105).

²⁶⁵ Carvalho, J. (1998b), p. 65.

desenhar e programar o crescimento da cidade terá que ser essencialmente assumida pelo sector público»²⁶⁶. Quanto a nós, o município terá que assumir as directrizes estruturais de ordenamento e promover a articulação dos diversos intervenientes, ainda que haja situações onde a iniciativa possa ser exclusivamente sua, sendo que a reserva de solos se revela fundamental. Segundo Nuno Portas, na ausência de uma política fundiária, a alternativa será custear a infra-estrutura pública com impostos ou taxas²⁶⁷ ou adiar uma vez mais o espaço colectivo que faz parte integrante dos planos.

Nesta linha, Jorge Carvalho considera que uma das questões práticas de implementação dos planos reside na necessidade de construir modelo(s) de intervenção fundiária, que viabilize(m) uma atitude de urbanismo operacional.²⁶⁸ Há pouco mais de meia dúzia de anos, poucos municípios dispunham de estratégias fundiárias, limitando-se a uma atitude passiva de aprovação e reprovação de iniciativas particulares.²⁶⁹

Também Fonseca Ferreira considera que o uso e transformação do solo não têm sido conduzidos de forma eficaz pela Administração. Segundo o autor, a inoperância verificada ao nível da política de solos deve-se ao facto de, ao longo dos tempos, a propriedade fundiária ter sido o suporte de um real poder económico e político «impondo o primado da renda sobre o da produção»²⁷⁰. Neste facto

²⁶⁶ Paulo, L. (2002), p. 72. Na mesma linha, alertando para a importância da intervenção fundiária, Carvalho, J. (1998a), pp. 88 e ss.. Também Carreras Moysi defende que os municípios devem ter uma política activa de solos. Sublinham que para existir uma melhor articulação com as iniciativas desencadeadas pelo sector privado é fundamental a intervenção do sector público, através da oferta de solo urbanizado. Os autores apoiam uma política de solos interventiva, onde a Administração Municipal deve promover formas ágeis de gerir o solo definindo os espaços prioritários de intervenção; deve estimular a iniciativa privada; e complementar a sua intervenção com o mercado (Carreras Moysi et al (1995), p. 19).

²⁶⁷ Portas, N. (1997), p. 334.

²⁶⁸ Carvalho, J. (1998a), p. 88. Na mesma linha o autor realça que para os PDM serem implementados é indispensável dotar os municípios de instrumentos de política de solos, que lhes permita garantir o aparecimento, no mercado, dos terrenos previstos, nos locais e momentos certos (Carvalho, J. (2000), p. 169). A necessidade do ordenamento físico ser acompanhado de uma política fundiária vem também expressa na Carta de Ordenamento do Território, sendo considerada indispensável à utilização racional do território. (Direcção Geral do Ordenamento (1984), p. 9).

²⁶⁹ Sandra, G., Jorge, C. (1997), p. 1. Nas raras excepções a uma política de solos passiva destaca-se o município de Évora, num processo de associação de proprietários-município com vista à reabilitação dos aglomerados urbanos de génese ilegal que levou à constituição de uma importante bolsa de terrenos (Rebeca, J. (1998), p. 52)

²⁷⁰ Ferreira, F. (1987), p.34. Segundo este autor a eficácia da política de solos equaciona-se a três níveis: o nível político, o nível estratégico e o nível operacional. O primeiro diz respeito aos obstáculos que a hegemonia da propriedade fundiária levanta à prática urbanística e que poderão ser removidos pelo poder político, o segundo levanta a possibilidade de uso e transformação do solo ser comandado pela Administração, o terceiro coloca a ênfase na aquisição dos solos pelos municípios, susceptíveis de garantir disponibilidade de terrenos indispensáveis à habitação e a equipamentos colectivos (Ferreira, F. (1987), p. 141). A discussão deste capítulo pretende centrar-se no desenvolvimento da problemática que interliga os dois últimos níveis, designadamente no que diz respeito à utilidade dos municípios disporem terrenos para a realização da infra-estrutura pública ou permutas para viabilização de novas intervenções.

está a origem da apropriação indevida de mais valias²⁷¹ resultantes da especulação fundiária, que tem como consequência a dificuldade de aquisição de solos que permitam a execução das propostas dos planos.

A Lei de Solos²⁷² apoiou uma conjuntura política favorável à municipalização dos solos²⁷³, mas a fundamentação para expropriar tornou-se mais complexa e exigente e os montantes das indemnizações atingiram valores elevados. As novas necessidades de planeamento não se compatibilizam com a regulação do uso do solo²⁷⁴. O processo expropriativo dos municípios para a aquisição de solo torna-se altamente dispendioso.

Perante este contexto, a aquisição de solos pelos municípios torna-se uma questão central a ser equacionada. Colaço Antunes chama a atenção para a necessidade de uma correcta política de solos, de forma a permitir uma oferta temporalmente adequada do solo urbano e urbanizável (a preços razoáveis), com repercussões na funcionalidade da execução dos planos.²⁷⁵

A lei que estabelece as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo (Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto), como já se teve oportunidade referir, vem suprimir a lacuna em matéria de execução de planos. Aponta como forma de proceder à execução coordenada e programada dos

²⁷¹ Não poderá estabelecer-se uma relação única ou directa entre a posse da terra e a renda fundiária. Há autores que chamam a atenção para a necessidade de uma visão mais integradora da propriedade, designadamente através da compreensão dos sistemas fundiários e das dinâmicas que presidem à sua transformação (Hespanha, P. (1994), p. 53). Assim a relação de propriedade não deve ser identificada com a relação de renda, nem o conceito de renda fundiária deve estar associado a critérios puramente económicos. Mas ainda que a renda fundiária deva ser entendida numa acepção mais ampla, englobando outros factores, como é o caso de ideologias ligadas à propriedade ou a simbologia da posse da terra, considera-se que a existência permanente de terrenos expectantes em áreas urbanizadas tem um cariz eminentemente económico.

²⁷² Esta lei é definida pelo Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro, com alterações de diversos diplomas aprovados posteriormente.

²⁷³ A qual está também prevista na CRP, a qual estabelece no seu artigo 65.º que «o Estado e as autarquias locais (...) procederão à necessária nacionalização ou municipalização dos solos urbanos e definirão o respectivo direito de utilização».

²⁷⁴ Há a emergência de novos fenómenos de ordenamento que não se enquadram na regulação dos usos do solo preconizada pelos planos. «Quer a velocidade de evolução do processo de terciarização, quer as fortes mudanças nas tendências de localização das outras actividades produtivas, introduziram fortes tensões e modificações, muitas vezes desenquadradas dos instrumentos de regulação dos usos do solo» (Documento de Apoio ao Colóquio Sobre Políticas Urbanas (2002), p. 35).

²⁷⁵ Antunes, C. (2002), p. 141. Segundo Fonseca Ferreira os diplomas publicados em 1982 e 1983 sobre Áreas de Desenvolvimento Urbano Prioritário e Áreas de Construção Prioritária apresentavam grandes potencialidades para a mobilização de terrenos urbanos, mas não foram aplicados. Segundo o autor a explicação deste facto reside na formulação da lei cujos termos parecem fazer prescrever os direitos dos municípios sobre terrenos expropriados em vez de constituir um instrumento de disponibilização de solos. O mesmo se passou com as linhas de crédito que nunca entraram em funcionamento quer pela capacidade de endividamento das autarquias quer pela sobrecarga financeira que representavam as condições de crédito. (Ferreira, F. (1987), p. 38). Mais recentemente outros autores continuam a considerar as políticas fundiárias essenciais às de ordenamento do território, designadamente no que respeita à orientação do crescimento urbano e à promoção de políticas habitacionais (Soares, C. (1998), p. 27).

instrumentos de planeamento territorial, no qual se incluem os PMOT, o recurso a «meios de política de solo que vierem a ser estabelecidos na lei». Especifica ainda que tais meios «devem contemplar modos de aquisição ou disponibilização de terrenos, mecanismos de transformação fundiária e formas de parceria ou contratualização, que incentivem a concertação dos diversos interesses» (artigo 16.º, n.º 1 e 2, da Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto). Seis anos passados e as questões inerentes à problemática urbanística de solos estão longe de ter uma solução à vista, designadamente as que respeitam à constituição de reservas de terrenos municipais.

Os municípios carecem de *stocks* de solo municipal de forma a poderem utilizá-los para influenciar as tendências de mercado.²⁷⁶ Não obstante o sobredimensionamento dos solos urbanizáveis²⁷⁷ nos planos, continuou a verificar-se a falta de terrenos disponíveis para expansões urbanas em tempo e local oportuno.²⁷⁸ Os esforços desenvolvidos no sentido de efectivar uma política de solos não foram suficientes «para evitar a utilização frequente para fins habitacionais de áreas urbanisticamente desaconselháveis e o não aproveitamento dos terrenos previstos para esse fim nos estudos e Planos de Urbanização»²⁷⁹. Perceber as razões que estiveram na origem da problemática urbanística de solos e as formas de a enfrentar facilitando a execução dos PMOT, é o que se pretende desenvolver.

3.5.1 – O RECURSO SOLO E A POLÍTICA DE SOLOS

A posse do recurso solo está associada ao poder político. É um recurso fixo e exceptuando as reconversões de uso não é possível aumentar a sua oferta potencial. A dinâmica deste nas relações sociedade-território não é pacífica, entrando-se no campo da definição dos limites da propriedade privada e da apropriação pela colectividade das mais valias por ele introduzidas.

O conceito de solo varia com os diferentes contextos e áreas profissionais. Em termos de planeamento e integrado na política de solos, na presente dissertação entende-se como um recurso

²⁷⁶ Portas, N. (1997), p. 339.

²⁷⁷ Terminologia utilizada ao abrigo de DL n.º 69/90, de 2 de Março. Presentemente no RJIGT a designação mais próxima seria solos de urbanização programada, mas que não tem total correspondência uma vez que com esta classe se pretende identificar na classe anterior (dos solos urbanizáveis) os solos que são para afectar efectivamente à urbanização e edificação. Esta nova classe de solos surge para fazer face à delimitação pelos planos de espaços urbanizáveis acima das necessidades (Oliveira, M. (2002a), pp. 32 e 33).

²⁷⁸ Poderá parecer um paradoxo, dada a previsão por excesso de solos urbanos e urbanizáveis. Na 1.ª geração de PDM os municípios procuraram dotar os seus planos de perímetros urbanos muito amplos. Desta forma poderiam controlar o preço dos solos pela oferta. Porém a disponibilização destes terrenos no mercado depende da iniciativa dos seus proprietários, que retêm o solo aguardando mais valias resultantes da capacidade construtiva. Como consequência a expansão do aglomerado processa-se mais em função das expectativas especulativas dos proprietários dos solos, do que das reais necessidades de ordenamento e previsão do plano.

²⁷⁹ Lobo, C., Duarte, P. (2003), p. 43.

– abstracto de base – da implementação de planos ao qual está associado um valor e um preço, seja como suporte físico de actividades humanas de urbanização e edificação, suporte biofísico de ecossistemas e paisagens, ou suporte de actividades agrícolas e florestais. Embora quando se fale em direitos conferidos pela sua posse as componentes estejam interligadas.

No que respeita à política de solos, se atendermos à definição de Alves Correia pode entender-se como a definição de um conjunto articulado de objectivos e meios de natureza pública, com vista a proporcionar, nos diferentes aglomerados urbanos, uma oferta de solos urbanos e urbanizáveis que corresponda à respectiva procura, de modo a que os utilizadores (pessoas colectivas públicas e construtores privados) tenham ao seu dispor terrenos a preços razoáveis.²⁸⁰ Há, contudo, autores que concebem a política de solos numa perspectiva mais restrita, segundo Jorge Carvalho é o conjunto de vias seguidas pelo agente de decisão (a Administração Pública) para alcançar os seguintes objectivos genéricos (a precisar em cada caso): disponibilidade do solo necessário (e apenas desse) nos locais, momentos e preços adequados aos usos urbanos pretendidos; distribuição justa e equitativa da renda fundiária, assegurando também que esta constitua suporte financeiro à construção e transformação da cidade.²⁸¹

Na presente dissertação será abordada na perspectiva municipal, enquanto um meio para a prossecução de um conjunto de objectivos definidos pela Administração (município), enquanto agente regulador, para disponibilização de solo urbano em tempo, local e quantidade adequadas e ajustadas à procura, com a preocupação de antecipação de necessidades na execução dos planos.

Não é pacífica a questão do papel e nível de intervenção dos municípios na política de solos, designadamente nos solos urbanizados ou que venham a integrar áreas de urbanização programada. Segundo Alves Correia, «do conflito entre a liberdade de uso do solo pelos seus proprietários ou utilizadores, de acordo com os seus objectivos, e as consequências que daí advêm para a sociedade, resulta a necessidade imprescindível do exercício de um controlo social sobre a ocupação e uso do solo»²⁸².

A tensão verificada entre o direito de propriedade e o resultado do exercício deste direito para a comunidade vai ter reflexos em termos de execução de planos. Alguns autores consideram que as dificuldades operacionais na aplicação dos mecanismos de política fundiária se devem à grande

²⁸⁰ Correia, A. (1995), p. 23.

²⁸¹ Carvalho, J. (2003), p. 289.

²⁸² Correia, A. (1993), p. 27.

importância atribuída ao direito de propriedade quando contraposto com o conceito de interesse público.²⁸³

Há garantias constitucionais no que respeita à competência das autarquias locais para procederem às expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística (artigos 65.º, n.º 4, 80.º, alínea d), 165.º, n.º1, alínea l) da Lei Fundamental). Por seu lado, o direito de propriedade privada também está consagrado na constituição (artigo 62.º, n.º 1).

A pressão urbanística em determinadas áreas origina uma procura de terrenos superior à oferta existente, ou seja, os solos disponíveis no mercado não são suficientes para o consumo potencial de terrenos a urbanizar, o que na prática conduz à retenção de solos com finalidades especulativas. É precisamente o evitar desta consequência que se pretende com a política de solos.

O papel da Administração, e dos municípios em particular, é impedir o crescimento inflacionado do preço dos solos. A implementação dos planos depende em grande parte desta medida, porque só com disponibilidade suficiente de solo para urbanizar e construir é possível executar as propostas dos PMOT.

3.5.2 – CONSEQUÊNCIAS DA AUSÊNCIA DE UMA POLÍTICA FUNDIÁRIA MUNICIPAL

Os municípios portugueses têm mostrado uma certa retracção relativamente à utilização de instrumentos que permitiriam a efectivação de uma política de solos. Como realça Alves Correia, «as autarquias locais preferiram canalizar os seus recursos para a habitação, equipamentos colectivos e infra-estruturas de realização imediata e com resultados visíveis a curto prazo»²⁸⁴.

A ausência de uma política fundiária municipal teve um preço que se reflecte muito em particular na infra-estrutura pública. Alimentou a especulação fundiária, causou dificuldades de contenção no crescimento dos aglomerados urbanos, conduziu ao surgimento de clandestinos sem soluções alternativas de solo para construção, levou à falta de terrenos para equipamentos públicos em tempo e local conveniente e limitou a possibilidade do município efectuar permutas de terrenos.

²⁸³ Guarda, S., Jorge, C. (1997), p. 3. Parece ganhar adeptos, o facto do valor atribuído à propriedade estar relacionado com a procura de expressão da liberdade individual e não apenas em critérios puramente económicos. Segundo alguns autores, à medida que o Estado foi regulamentando mais os aspectos da vida em sociedade e as condutas dos indivíduos, limitou também o seu espaço de autonomia e criatividade, e suscitou o regresso das preocupações com a liberdade e as suas condições. Assim, ganha cada vez mais defensores a ideia da propriedade privada como instrumento da liberdade individual (Hespanha, P. (1994), p. 36).

²⁸⁴ Correia, A. (1993), p. 21.

Segundo Sandra Guarda, os PDM apenas definem direcções possíveis de desenvolvimento sem apresentarem, física e temporalmente, a expansão das cidades, conduzindo à especulação fundiária e ao crescimento disperso.²⁸⁵ Na orientação do processo de implementação dos planos, o solo assume papel determinante. Segundo Pardal, «o solo, para além de ser um bem de raiz, passou a ser um dos mais importantes aportes de aforro, prejudicando a sua função social, desviando a poupança de aplicações produtivas e emolando os seus preços acima de valores económicos normais»²⁸⁶. Por outro lado, o reduzido número de loteamentos de iniciativa municipal comprova a inexistência de uma política fundiária, ao que Silva Cardoso atribui à incapacidade de intervenção no mercado de solos e à consequente ausência de bolsas de terreno municipal passíveis de serem intervencionadas.²⁸⁷

O desequilíbrio entre a oferta e a procura de solo, resultado da retenção do solo pelo sector privado em áreas que se mantêm expectantes à espera de valorização, tem como consequência a falta de racionalização de infra-estruturas municipais. Em efeito dominó, a ocupação de estradas e caminhos municipais conduz à necessidade de mais arruamentos e rede viária alternativa. Esta dificuldade na rentabilização das infra-estruturas é acentuada pela construção dispersa em espaço rural. A este encargo adicional que interfere na implementação do plano acrescem os custos resultantes da aquisição de solo necessário à realização de equipamentos e infra-estruturas colectivos, interferindo no programa de execução do plano.

A oferta pelo sector privado de grande parte dos solos para urbanização e construção, conduz a desajustamentos entre a oferta e a procura para os diferentes segmentos do mercado. Como chama a atenção Pardal «nos segmentos que interessam mais à promoção privada vão-se observando excedentes de oferta enquanto nos restantes a procura contínua por satisfazer»²⁸⁸. A preferência do mercado por segmentos determinados em detrimento de outros menos rentáveis tem consequências e a Administração, ao tentar satisfazer tais carências vai infra-estruturar novos espaços, aumentar os encargos de exploração e manutenção e externalizar custos.

Com a ausência de uma articulação entre as políticas de solos e a posse e rendimento da propriedade imobiliária, a capacidade de regulação do mercado pela Administração está dificultada. As implicações na implementação de planos são evidentes, uma vez que a Administração se encontra incapacitada para adequar os recursos financeiros à execução e manutenção das infra-estruturas e equipamentos públicos.

²⁸⁵ Guarda, S., Jorge, C. (1997), p. 34.

²⁸⁶ Pardal, S., Correia, P., Lobo, C. (2000a), p. 80.

²⁸⁷ Cardoso, S. (1998), p. 18.

²⁸⁸ Pardal, S., Correia, P., Lobo, C. (2000a), p. 80.

A subida do valor do solo tem outros efeitos colaterais, designadamente no que respeita à terciarização de zonas centrais e segregação de usos. A pressão nas áreas centrais origina uma sobrecarga das infra-estruturas existentes e o congestionamento da rede viária de acesso, o que exige respostas de ordenamento e de execução dos seus instrumentos.

A implementação dos planos está sujeita à disponibilidade de terrenos a preços, tempo e local adequado. A sua estratégia de implementação é influenciada pela atitude do município face ao mercado de solos. Segundo Pardal, para que o plano possa ser implementado é necessário que «consagre regras que favoreçam a intervenção municipal no mercado e explicita a afectação dos meios necessários (financeiros, técnicos, preexistência de uma eventual reserva de solos municipais)»²⁸⁹. A existência de reservas fundiárias municipais permite minorar os impactos resultantes de proprietários que retêm o solo à espera de mais valias e por outro lado, possibilita uma condução estratégica no ordenamento do espaço e como tal na execução dos PMOT.

3.5.3 – DELIMITAÇÃO DE PERÍMETROS URBANOS E DISPERSÃO DO POVOAMENTO

Será que a delimitação de perímetros urbanos tem conseguido evitar a dispersão do povoamento face à ausência de uma política fundiária municipal? Importa analisar as consequências resultantes, para o ordenamento do território, da delimitação de perímetros urbanos e perceber quais as implicações em termos de execução de planos, bem como traçar linhas orientadoras de resposta.

De facto, a delimitação dos perímetros urbanos não responde às necessidades reais verificadas no território, nomeadamente no que se refere à capacidade para evitar o crescimento desordenado ou a fragmentação do tecido urbano. Para esta realidade alerta Jorge Carvalho ao afirmar que o crescimento ocorreu de forma dispersa e descontínua, com o conseqüente reflexo em termos de infra-estruturas, equipamentos e espaço público.²⁹⁰ Esta situação é particularmente notória em zonas de franja onde se efectua a transição de usos e de densidades. A exigência que se coloca nestes casos, em termos de conteúdo de plano, é de extrema relevância, dado que a inversão desta tendência só será possível com a marcação ou alteração de perímetros pensados numa lógica de estruturação urbana interna.

O povoamento e a distribuição da rede de infra-estruturas e equipamentos são variáveis a ponderar na definição de perímetros urbanos. Quando o povoamento se desenvolve linearmente ao longo das vias, aumenta o custo de todo o sistema de infra-estruturas e equipamentos. A ocupação do

²⁸⁹ Pardal, S., Correia, P., Lobo, C. (1998), p. 245.

²⁹⁰ Carvalho, J. (1998a), p. 87.

território processa-se em forma de “lombriga”, que pode assumir várias formas, dando azo a extensos miolos interiores não urbanizáveis e de usos muito contrastados. Esta lógica subverte o conceito de perímetro urbano, da concentração do povoamento com vista a melhorar as condições de infra-estruturação, acessibilidades e equipamentos, bem como a respectiva gestão e manutenção de redes. Apesar de todos os inconvenientes que possam estar associados à dispersão urbana, alguns autores estão convictos de não se tratar de uma opção dependente de decisões políticas mas uma realidade que tem de fazer parte da matriz do planeamento territorial.²⁹¹ O ordenamento do espaço e, por inerência, as propostas dos planos têm que, cada vez mais, incorporar o tratamento de sistemas distendidos, descontínuos ou fragmentados que se encontram entrosados com espaços naturais e agrícolas.

Ao nível dos PMOT, a marcação de perímetros urbanos significa excluir de urbanizar todas as áreas que sejam exteriores a estes perímetros. A construção do tipo disperso terá que obedecer a regras claras e restritivas para que se evite a pulverização de todo o espaço não urbano.²⁹² Segundo Ana Veneza, a definição de perímetros urbanos constitui uma importante falha dos PMOT devido à insipiência de estudos urbanísticos que tipifiquem as formas de povoamento, das suas relações com a morfologia do território, com as formas de crescimento urbano e os valores patrimoniais e paisagísticos a preservar.²⁹³ Ficam por diagnosticar no terreno problemas que caracterizam o tecido urbano local e os respectivos processos de transformação urbanística. Verifica-se a descontinuidade e fragmentação dos tecidos urbanos, a desarticulação da paisagem rural com a urbana, a sobreposição de tipologias e a dispersão das construções.

A ausência de regulamentação na definição dos usos dominantes, bem como das categorias relativas ao solo rural e urbano, previstas no RJGT, conduz a que as autarquias procurem alargar ao máximo os perímetros urbanos de forma a englobar as diversas realidades territoriais. A

²⁹¹ Neste sentido veja-se Soares, B. (2002), pp. 123-129. Saliente-se ainda que a dicotomia concentração/dispersão assume presentemente novos contornos, não se colocando de forma tão vincada. A ideia de cidade delimitada e homogénea é hoje contraposta com novos conceitos (áreas metropolitanas, cidade emergente, metapolis, entre outros), que são bem elucidativos do simplismo que é reduzir o fenómeno a pólos extremados.

Por outro lado, a dispersão não tem que ser vista necessariamente como negativa ou inimiga do ambiente e da qualidade de vida. Há certamente melhores condições de habitabilidade e de vida urbana em certas áreas de moradias de baixa densidade e de génese ilegal que em alguns modelos de ordenamento oficial nas periferias urbanas. Sobre o questionar da visão simplista do modelo de ocupação disperso veja-se Santos, Á. (1999, pp. 783-791.

²⁹² Note-se que o fenómeno da dispersão do povoamento não é uma questão que se circunscreva ao caso português, constitui, algum tempo a esta parte, tema de reflexão na Europa. A diferença que se verifica no nosso país, relativamente a outros países europeus, como sublinha Bruno Soares é que nestes últimos a ocupação dispersa e estruturas urbanas distendidas foram enquadradas e planeadas, enquanto em Portugal foram ignoradas e remetidas para o mercado informal ou restringidas a intervenções casuísticas não planeadas (Soares, B. (2002), p. 125).

²⁹³ Veneza, A. (1998), pp. 33-34.

execução do plano no sentido de contribuir para a organização e ordenamento do espaço encontra-se comprometida, como salienta Bruno Soares, por falta de realismo, isto é, de resposta às dinâmicas territoriais. Assiste-se, a par da desertificação dos centros urbanos, a um crescimento periférico por adição de pacotes imobiliários e de loteamentos casuísticos, carentes de infra-estruturas, de equipamentos e de serviços.²⁹⁴

A lógica de dispersão do povoamento, por oposição à construção de aglomerados urbanos, tem na sua origem razões de vária ordem: o custo dos terrenos; as possibilidades de acesso acrescidas com a difusão do transporte privado; a propriedade da terra e sua localização; os critérios de construção nas áreas rurais; a maior facilidade de construção de redes de infra-estruturas dispersas; a procura de habitação em meios rústicos, mesmo por populações que têm emprego em meio urbano; a fuga ao congestionamento que se verifica na cidade e a procura de mais desafogo nas periferias; a construção da residência para famílias ligadas à exploração agrícola, no próprio espaço das explorações; o esgotamento de terrenos disponíveis na cidade; a inexistência de zonas disponíveis nos Planos Municipais de Ordenamento do Território e as apologias desejadas pela população são a principais destacadas por Pardal et al..²⁹⁵ O resultado combinado de todos estes factores origina diferenciação na procura, que se traduz na necessidade de padrões de urbanização e aglomerados muito variados e, em termos territoriais, cada vez mais extensos.

No que respeita ao conceito de aglomerado urbano, há que ter especial atenção para não efectuar uma identificação automática com a área integrada no perímetro urbano. A lei define que o solo urbano compreende os terrenos urbanizados e cuja urbanização seja programada (artigo 72.º, n.º 2, alínea b), do RJIGT). Por razões de vária ordem (por exemplo, imprecisão de levantamentos ou desconformidade entre estatuições normativas e realidade urbanística) há espaços que não estão incluídos em perímetro urbano e possuem infra-estruturas urbanísticas realizadas (arruamentos, redes de saneamento, água e electricidade) ou edificações licenciadas, logo solos urbanizados ou cuja urbanização está programada. Assim, estamos com aqueles que defendem que «o conceito de solo urbano é que determina o conteúdo do perímetro urbano e não o inverso»²⁹⁶.

A somar aos aspectos enunciados anteriormente, há um conjunto de problemas que urge solucionar, os quais têm reflexos no ordenamento do território e consequentemente na execução dos planos. Entre os principais, Sousa Santinha sublinha o parcelamento sucessivo na envolvente dos centros urbanos, embora a propriedade mantenha o seu estatuto rústico e esteja ligada à intenção de construir num futuro próximo; miolos urbanos expectantes, já infra-estruturados mas sem

²⁹⁴ Soares, B. (2002), p. 127.

²⁹⁵ Pardal, S., Correia, P., Lobo, C. (1998), p. 155.

²⁹⁶ Montalvo, R. (2003), p. 335.

construção, à espera de mais valias; novas urbanizações resultantes de loteamentos urbanos, praticando-se altas densidades e reduzindo-se ao mínimo os espaços livres e equipamentos; aumento da actividade terciária nas áreas centrais, conduzindo, por um lado, à monofuncionalidade de uso e, por outro, à degradação do edificado; construção dispersa e ao longo das vias em torno dos aglomerados urbanos.²⁹⁷

A resposta a tais necessidades passa, entre outras medidas, pela melhoria da gestão e da política de solo,²⁹⁸ elaborando planos mais concretos que vão ao encontro das aspirações das populações, nomeadamente no que respeita às apoloias residenciais, tendo sempre presente que a pretensão de construir fora dos aglomerados implica um esforço acrescido no que respeita à capacidade de infra-estruturar com níveis aceitáveis. Há ainda que ter especial atenção aos casos de populações que desenvolvem uma actividade mista, dado, nestas situações, tratar-se de residência principal, em que se verifica uma maior propensão para parcelar a propriedade e densificar a construção, agravando a carência de infra-estruturas e equipamentos.

O melhor controlo das transformações de uso do solo está relacionada com a capacidade de responder à procura criando, simultaneamente, instrumentos capazes de regular as construções em espaço exteriores aos perímetros urbanos²⁹⁹ tais como a dispersão de habitação por espaço agro-florestal ou as construções de primeira residência com terreno adjacente, onde se desenvolve agricultura a tempo parcial.

Por outro lado, há que ter presente que um crescimento urbano disperso e fragmentado não permite a racionalização de infra-estruturas e equipamentos, conduzindo ao abandono do parque edificado em detrimento de novas construções. Este é o resultado, segundo Biencard Cruz, da avaliação da primeira geração de PDM, um sobredimensionamento do solo classificado como urbano, dando conta da existência de espaços classificados que não teriam sido necessários ao processo de transformação urbana no período de vigência do PDM.³⁰⁰

Na mesma linha, Marques Oliveira chama a atenção para «a delimitação *exagerada e casuística* de perímetros urbanos, o que acarretou problemas vários, designadamente do surgimento da

²⁹⁷ Santinha, S. (1998), p. 6. Na mesma linha Carvalho, J. (1987).

²⁹⁸ Além de constituir uma ajuda no solucionar dos problemas enunciados, Carlos Soares considera que a política de solos pode ser extremamente eficaz na redução do preço global da habitação, uma vez que o custo afecto ao terreno para áreas centrais atinge valores da ordem dos 30% e cerca de 20% nas áreas mais periféricas. (Soares, C. (1998), pp. 18-19). Segundo Fonseca Ferreira não há razão para o preço do terreno afecto à construção ultrapassar o peso de 5% do valor global (Ferreira, F. (1987), p. 171).

²⁹⁹ Por exemplo no ordenamento espanhol, para responder às particularidades do solo rural, existem os *projectos de ordenación del medio rural* com as respectivas normas e instruções técnicas de planeamento. Para mais desenvolvimentos veja-se Tomás-Ramon Fernandez, (2001), pp. 78-79.

³⁰⁰ Cruz, B. (1998), p. 5.

construção e da urbanização dispersa ou isolada, com os consequentes problemas de expansão irracional das infra-estruturas de saneamento básico, de pressão nessas infra-estruturas ou de ausência delas»³⁰¹. A definição de perímetros urbanos muito alargados dificulta a execução dos planos, dado que as pretensões de urbanizar ou edificar surgem de forma aleatória e a qualquer momento. Actualmente, a construção dispersa é praticamente ignorada pela legislação de ordenamento do território e simultaneamente concentram-se as possibilidades de edificação em espaços de urbanização programada cada vez de maiores dimensões.

A previsão por excesso de perímetros tem a sua raiz nas dinâmicas já ocorridas no território e que se traduziam na descontinuidade de áreas já urbanizadas, bem como na desarticulação da estrutura viária programada com a preexistente.³⁰² Esta situação conduziu à definição, ao nível dos PMOT, de perímetros urbanos muito extensos, dada a dificuldade de «hierarquizar e priorizar as intervenções reguladoras de expansão, bem como a necessidade de qualificação das novas áreas de crescimento periférico»³⁰³.

Há também que considerar as franjas de população que, não encontrando resposta para as suas pretensões, dentro dos perímetros urbanos, tende a dispersar ao longo das estradas e caminhos municipais.³⁰⁴ Isto significa que há segmentos de procura aos quais o actual espaço urbano ou de urbanização programada não consegue dar resposta, advindo deste facto graves problemas para o ordenamento. Aumenta a insegurança rodoviária e acentua-se a dispersão do povoamento com consequentes reflexos na racionalização de infra-estruturas e equipamentos. Segundo Paulo Correia, o solo «tem necessariamente que ser controlado numa maior ou menor extensão pelos poderes públicos, representantes da comunidade no seu todo, mas numa prática dialogada com os agentes do desenvolvimento urbano, com vista a assegurar a prossecução dos objectivos colectivos através de políticas e estratégias adequadas, permanentemente reajustadas à luz da realidade em mudança»³⁰⁵.

Por outro lado, a crescente pressão na procura de novos espaços urbanos requer da Administração, e em particular dos municípios, uma actuação inovadora, um novo papel de negociação,

³⁰¹ Oliveira, M. (2003), pp. 32 e 33.

³⁰² Neste sentido aponta o documento de apoio ao colóquio de políticas urbanas: «Os PDM's (só eficazes a partir do início dos anos 90) encontraram já territórios muito comprometidos com extensas áreas urbanizadas de modo descontínuo, uma generalizada indisciplina na localização de actividades (sobretudo as que induzem fortes cargas negativas no território), e uma grande desarticulação entre a programação e o desenho do sistema viário arterial (IPs, ICs, Circulares, Variantes) e a rede preexistente» Documento de Apoio ao Colóquio Sobre Políticas Urbanas (2002), p. 119.

³⁰³

³⁰⁴ Segundo Sousa Santinha a constante construção ao longo das vias é responsável pelo povoamento difuso e consequência da inexistência de uma política de solos (Santinha, S. (1998), p. 6.).

³⁰⁵ Correia, P. (1993), p. 14.

participação e gestão de interesses públicos e privados. Esta postura vai muito para além da imposição de um modelo de plano ou do tradicional controlo da legalidade dos Instrumentos de Gestão Territorial. É neste sentido que Shoukry Roweis e Allen Scott sugerem, em questões de uso do solo, um papel de mediação de conflitos e de actuação subsidiária.³⁰⁶

A actuação da Administração não tem necessariamente de se pautar por uma prática passiva relativamente ao mercado fundiário. Uma política de solos activa, com vista à constituição de uma reserva de solos municipal, possibilita a realização de permutas facilitando a intervenção na orientação do crescimento urbano, sendo determinante para evitar a linearização dos aglomerados e a proliferação de construções em espaço não urbano. É neste sentido que Pardal et al. considera a manutenção de uma reserva de solos municipais fundamental, porque permite a regularização em termos de volume de oferta, orienta o crescimento urbano, e promove o controlo de preços.³⁰⁷

Assim, é possível satisfazer as necessidades de solo para utilização colectiva e estimular a oferta de solos por iniciativa particular.

Segundo Carreras Moysi, uma política de solos activa implica: a programação de infra-estruturas de transporte (estações, terminais, portos, aeroportos); actuações concertadas de urbanismo e infra-estruturas, incluindo operações estratégicas de modernização de infra-estruturas e desenvolvimento urbano; urbanização do solo, com polígonos que definam o uso e que resultem do desenvolvimento de estratégias territoriais dos diferentes intervenientes; actuações de “regeneração” urbana, incluindo programas de reabilitação e renovação urbana e revitalização de áreas em declínio; infra-estruturas ambientais que requerem coordenação das actuações anteriores.³⁰⁸ Qualquer que seja a actuação, terá que estar enquadrada nos PMOT existentes em determinado município, sendo as reservas fundiárias uma forma de viabilizar em tempo e local adequado estas intervenções.

A intervenção municipal terá que passar também pelo recurso à “terceira via”: a política de solos, que não substitui as formas de actuação anteriores, mas se constitui como complementar, tendo em vista a conciliação de objectivos estratégicos de planeamento e do mercado de solo.³⁰⁹ Esta nova postura passa por considerar formas associativas entre o município, os detentores do solo e outros potenciais interessados, no sentido de viabilizar as intervenções e implementar os projectos previstos nos planos. Esta atitude de cooperação permite não só evitar os custos de expropriações como também a realização de negócios sucessivos que inviabilizam economicamente os empreendimentos.

³⁰⁶ Roweis, S., Scott, A. (1981), p. 154.

³⁰⁷ Pardal, S., Correia, P., Lobo, C. (1998), p. 207.

³⁰⁸ Carreras Moysi et al. (1995), pp. 21-22.

³⁰⁹ Portas, N. (1997), p. 337.

Impõe-se uma engenharia empresarial e contratual, que potencie a criação de parcerias público-privadas e sociedades mistas capazes de fazer face ao *deficit de stocks* de solo público, internalizando custos e facilitando a execução da infra-estrutura pública. Assim, a estratégia de actuação municipal não pode deixar de passar pela articulação entre o sector público, as iniciativas privadas e as próprias comunidades locais. Tal atitude requer processos transparentes de participação pública na construção de compromissos e soluções que permitam a execução das metas programáticas dos planos.

A execução do plano pode, inclusivamente, ter em linha de conta o que alguns autores designam de «programação deslizante municipal de solo»³¹⁰ que permite uma adequação e ajustamento do solo a novas necessidades. As diferentes partes do programa de execução têm tempos distintos de maturação, sendo alguns realizados com maior rapidez que outros. A urgência ou oportunidade de execução de alguns projectos não permite, por vezes, esperar pela globalidade do programa.

Existem, todavia, alguns requisitos que a Administração terá que dispor para que possa ter um papel mais interventivo, designadamente no que respeita a informação detalhada e actualizada sobre a posse e uso do solo, ferramentas adequadas que permitam determinar o valor do solo e das mais-valias nele ocorridas, indicadores demográficos e socio-económicos de cada comunidade, e por último, mas não menos importante, um quadro legislativo que delimite a fronteira entre os direitos e obrigações individuais e os interesses e acções de intervenção públicos.

É fundamental que a Administração utilize instrumentos de combate a comportamentos especulativos de forma a evitar o entesouramento dos terrenos e do património imobiliário edificado. A existência de uma reserva de solos municipal pode dar um contributo determinante na resolução de atritos que inibem a execução do plano, designadamente no que diz respeito aos obstáculos da propriedade decorrentes da geometria cadastral, da execução de obras de urbanização ou de usos de solo diferenciados. Em simultâneo, as iniciativas públicas terão que ser mais estratégicas, reguladoras e cooperantes com o sector privado, tendo em conta o solo e o subsolo, tal como salienta Roca Cladera o aproveitamento urbanístico terá que ter em linha de conta o solo, mas também o subsolo enquanto produto da colectividade.³¹¹

Em suma, pode dizer-se que a emergência destas oportunidades requer novas valências técnicas e humanas, capazes de responder à necessidade de um sistema de planeamento flexível, com desafios de inovação, métodos de avaliação e oportunidades não previstas ou previsíveis. Um novo planeamento que implica mais riscos resultantes das iniciativas imprevistas de terceiros e onde a

³¹⁰ Carreras Moysi et al. (1995), p. 18.

³¹¹ Roca Cladera (1996), p. 374.

escolha estratégica das intervenções públicas fundiárias deve ser uma prioridade, «porque o planeamento urbanístico de hoje é muito mais exigente depois-dos-planos»³¹².

3.5.4 – ANÁLISE CRÍTICA DAS NORMAS LEGAIS QUE CONDICIONAM A UTILIZAÇÃO DO SOLO: RAN E REN

A implementação dos planos é materializada com a execução de obras de urbanização e de edificação³¹³ mas, para que seja permitido urbanizar e/ou construir é necessária uma licença ou autorização por parte da Administração. Estas licenças ou autorizações têm de respeitar as normas legais de ocupação, uso e transformação do solo, sendo estas um condicionalismo e, simultaneamente, uma indicação ao que se vai passar no território, constituindo por isso uma intervenção fundiária com implicações na formulação e execução do plano.

Não seria de esperar, à partida, uma especial referência às restrições de utilidade pública, decorrentes dos regimes da RAN e REN, do efectuado a outro tipo de condicionantes, como por exemplo o regime das áreas florestais, o domínio público hídrico ou a protecção de imóveis classificados. Todavia, atendendo ao facto destas ocuparem uma parte muito significativa do território nacional, revela-se fundamental a sua análise em termos de compatibilização com outros factores do território que intervêm no ordenamento.

A análise dos processos que informam os regimes jurídicos da RAN e da REN é fundamental para a concretização dos instrumentos de ordenamento. A elaboração dos PMOT é condicionada pelas normas legais de ocupação do solo, uma vez que as soluções do plano têm que ter em consideração as restrições ou servidões impostas para determinado espaço. As restrições de utilidade pública da RAN e REN representam pela área territorial que abrangem um lugar cimeiro. Acresce ainda o facto de que sendo obrigação legal a inclusão na carta de condicionantes das áreas decorrentes da REN e RAN, como poderiam os municípios elaborar esta planta na primeira geração de Planos Directores Municipais se grande parte das cartas das reservas estava por efectuar.

Sabendo que as áreas delimitadas pelas reservas constituem limites à liberdade de conformação do território, seria de esperar que estas tivessem precedido a sua elaboração. Se atendermos ainda ao facto de que os regimes jurídicos das Reservas Agrícola e Ecológica Nacionais incumbiram à

³¹² Portas, N. (1997), p. 338.

³¹³ Embora a execução dos planos não se reduza apenas aos problemas da realização de operações urbanísticas (operações de urbanização e de edificação) o certo é que são estas operações que assumem um peso mais relevante.

Administração Central a responsabilidade pela elaboração das cartas das respectivas reservas,³¹⁴ resulta a preocupação de averiguar se a delimitação de tais condicionantes promoveu a necessária articulação entre organismos responsáveis, de forma a considerar as especificidades locais de ocupação do território, evidenciando-se como um elemento coerente e estruturante de ordenamento e, em consequência, promovendo propostas de planos cuja substância se coaduna com as necessidades e características da área abrangida pelo plano.

Neste campo parece determinante aperfeiçoar um quadro legal que responsabilize os intervenientes e permita viabilizar procedimentos eficazes e dinâmicos. Segundo Ribeiro Telles, a prática do ordenamento do território tem esquecido não só as áreas de expansão urbana, mas também o ordenamento das paisagens, os sistemas ecológicos e as áreas de natureza rural.³¹⁵ Os casos da REN e RAN, que serão tratados seguidamente, são espaços cuja preservação é fundamental e terão de dispor da necessária abertura legislativa para novas soluções de ordenamento.

A concretização dos PMOT depende da consistência e da coerência da delimitação dos usos do solo. A demarcação de zonas extensas de REN e RAN constituem restrições às propostas dos PMOT para os espaços por elas afectados. Determinante na concretização destes instrumentos são as limitações e os condicionalismos que podem advir da atribuição de normas regulamentares demasiado restritivas e a definição de planos no sentido proibitivo. Neste sentido, há autores que defendem que a eficácia do planeamento não é «proporcional ao grau de restrição das disposições regulamentares, pelo menos enquanto não existirem práticas de planeamento pró-activo (ou operacional) que sirvam de antídoto aos possíveis efeitos (laterais) perversos de planos demasiado “defensivos”»³¹⁶.

Trata-se efectivamente de perceber e aprofundar as explicações que justificam os diversos regimes de utilização territorial da RAN e REN, com uma análise crítica às normas legislativas aplicáveis,

³¹⁴ Por exemplo para o caso da REN «as propostas de delimitação são elaboradas pelas delegações regionais do Ministério do Ambiente e Recursos Naturais, com base em estudos próprios que lhe sejam apresentados por outras entidades públicas e privadas» (artigo n.º 3, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 213/92). Não se verifica na lei uma referência expressa à participação dos municípios, o que em nosso entender seria desejável uma vez que os PDM têm que integrar esta condicionante na sua carta de ordenamento. Só mais recentemente foi reforçada a participação das autarquias locais, designadamente no que diz respeito a novas delimitações da REN. Assim, passa a integrar a Comissão Nacional da REN um representante designado pelas Câmaras Municipais dos municípios abrangidos (artigo 9.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 203/2002, de 1 de Outubro). O envolvimento é extensível também á sociedade civil integrando também a comissão dois cidadãos de reconhecido mérito nas áreas (artigo 9.º, n.º 3, do mencionado diploma legal).

³¹⁵ O autor alerta para a importância de um planeamento específico que «através do zonamento e compartimentação da paisagem, organize o domínio do “natural humanizado” no “agros”». (Telles, R. (1999), p. 122).

³¹⁶ Documento de Apoio ao Colóquio Sobre Políticas Urbanas (2002), p. 51.

evidenciando a relevância da argumentação técnica, no âmbito da implementação dos planos, e a adequação das soluções legais.

3.5.4.1 – SERVIDÕES ADMINISTRATIVAS E RESTRIÇÕES DE UTILIDADE PÚBLICA

As servidões administrativas e restrições de utilidade pública são normas legais que condicionam a utilização do solo, como tal assumem particular importância no âmbito dos PMOT.

Em termos legais, são definidas «como “encargos impostos por lei sobre certo prédio, em proveito da utilidade pública de uma coisa”, sendo, por isso, estabelecidas por causa da utilidade pública de certos bens, as segundas são consideradas como “limitações ao direito de propriedade que visam a realização de interesses públicos abstractos” sem que haja, portanto, qualquer relação com outros bens»³¹⁷. Em qualquer dos PMOT, sejam Planos Directores Municipais, Planos de Urbanização ou Planos de Pormenor são identificadas, nas respectivas plantas de condicionantes, «as servidões administrativas e restrições de utilidade pública em vigor que possam constituir limitações ou impedimentos a qualquer forma específica de aproveitamento» (artigos 86.º, n.º 1, alínea c), 89.º, n.º 1, alínea c) e 92.º, n.º 1, alínea c), do Decreto-Lei n.º 380/99 alterado pelo Decreto-Lei n.º 310/2001, de 10 de Dezembro). Assim, estas constituem uma limitação à liberdade de conformação destes planos.

Pelas razões já apresentadas, na presente dissertação, apenas são abordadas a REN e RAN as quais se passam a desenvolver seguidamente.

3.5.4.1.1 O REGIME JURÍDICO DA RESERVA ECOLÓGICA NACIONAL

O regime jurídico da REN surgiu no seguimento do disposto no artigo 27.º, da Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 11/87, de 7 de Abril), relativa aos instrumentos da política de ambiente e do ordenamento do território. O Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 Março, veio definir o referido regime jurídico. Este foi alterado posteriormente pelos Decretos-Leis n.º 316/90, de 13 de Outubro, 213/92, de 12 de Outubro, 79/95, de 20 de Abril, e 203/2002, de 1 de Outubro.

No exórdio do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de Março, sublinha-se que a REN constitui «parte da rede fundamental de protecção das potencialidades biofísicas e culturais do território e, portanto, um instrumento de ordenamento da maior importância». O regime jurídico da REN condiciona a utilização do solo e, como o solo é o substrato sobre o qual os planos se desenvolvem, este regime

³¹⁷ Correia, A. (2001), p. 13.

vai impor necessariamente condicionantes aquando da elaboração destes planos, com implicações na sua implementação. Assim, as «áreas integradas na REN são especificamente demarcadas em todos os instrumentos de planeamento que definam ou determinem a ocupação física do solo, designadamente planos regionais e municipais de ordenamento do território» (artigo 10.º, do DL n.º 213/92, de 12 de Outubro). Estas áreas são integradas na planta de condicionantes que faz parte do conteúdo documental dos PMOT (artigos 86.º, n.º1, alínea c), 89.º, n.º 1, alínea c), e 92.º, n.º 1, alínea c) do Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de Setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 310/2001, de 10 de Dezembro).

Se atendermos ao conceito, a REN «constitui uma estrutura biofísica básica e diversificada que, através do condicionamento à utilização de áreas com características ecológicas específicas, garante a protecção de ecossistemas e a permanência e intensificação dos processos biológicos indispensáveis ao enquadramento equilibrado das actividades humanas» (artigo 1.º, do DL n.º 93/90, de 19 de Março). Este conceito é demasiado genérico e o diploma também não aprofunda com mais detalhe a sua aplicação, de forma que se podem englobar nele vastas áreas sem nos apercebermos dos valores concretos que se estão a proteger. Há autores que consideram abstractas e pouco claras as noções de ecossistemas e processos biológicos que o diploma utiliza. Consideram exageradas e abusivas as restrições relativas à proibição, nas áreas incluídas na REN, de «acções de iniciativa pública ou privada que se traduzam em operações de loteamento, obras de urbanização, construção de edifícios, obras hidráulicas, vias de comunicação, aterros, escavações e destruição do coberto vegetal» (artigo 4.º, n.º 1, do referido diploma). Da proibição deste conjunto de acções depreende-se que estas não são compatíveis com o «enquadramento equilibrado das actividades humanas» mencionadas no artigo 1.º, o que é extremamente redutor.

Segundo Sidónio Pardal, o diploma referido anteriormente abstém-se de definir quais são os processos biológicos que justificam as restrições impostas. «É precisamente a obscuridade do conceito da REN que permite incluir nela enormes parcelas do território nacional, segundo o livre alvedrio dos “cartógrafos” que a delimitam, pois nenhum valor específico está em causa (...) conceitos como ecossistema, processo biológico, estabilidade ecológica e biodiversidade, entre outros, são abstracções que só se tornam válidas quando devidamente contextualizadas no habitat concreto (...) tentar “conservar os ecossistemas” sem enunciar quais em particular, é um desiderato sem qualquer sentido, sem qualquer exequibilidade ou legitimidade»³¹⁸. Esta situação pode conduzir ao que Cunhal Sendim designa de *déficit* de execução, em que se verifica uma «*formalização* da solução “ideal” na lei, esquecendo muitas vezes a definição do caminho para a

³¹⁸ Pardal, S. (2002), pp. 93-94.

alcançar»³¹⁹, ou seja, na ausência de estudos mais aprofundados sobre os valores ambientais a proteger afectam-se grandes áreas “intocáveis”, o que pode originar o descrédito mesmo perante valores cuja preservação seja fundamental.

Com critérios que não são consistentes nem bem definidos em relação ao uso que se vai dar ao solo, designadamente com a marcação de extensas zonas onde a construção é absolutamente proibida, torna-se difícil a implementação do plano, em parte, porque tais restrições não são compreendidas nem participadas.³²⁰ A noção de interesse público entendido como interesse comum, com a identificação dos valores que se pretende preservar e explicitação dos respectivos efeitos é essencial, sendo neste caso particularmente relevante uma vez que tais medidas condicionam a acção territorial de entidades públicas e particulares.

As áreas integradas na REN constituem interesses públicos com expressão territorial, cuja harmonização com os restantes instrumentos de gestão territorial tem que ser assegurada (os artigos 8.º, 9.º, 10.º, alínea d), e 14.º, do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, alterado pelo DL n.º 310/2001 de 10 de Dezembro). Mais uma vez se torna indispensável uma explicitação clara do que é o interesse público, para que seja dada uma graduação adequada aos interesses em jogo e se prossiga com o mais adequado uso do solo.

Considera-se que a REN é um instrumento potencialmente útil, se complementado com medidas adequadas de ordenamento. O condicionamento às actividades humanas sem regulamentação de condicionantes específicos a aplicar a cada situação pode ser contraproducente. Ao nível da aplicação dos planos verifica-se a incompreensão perante a aplicação dos mesmos condicionamentos em áreas com problemas e características muito diversos.

3.5.4.1.2 O REGIME JURÍDICO DA RESERVA AGRÍCOLA NACIONAL

A aplicação do Regime Jurídico da Reserva Agrícola Nacional é hoje consensual, mas não nos deve impedir de pensar acerca de um conjunto de questões que hoje se colocam e justificam até à sua reformulação.

³¹⁹ Sendim, C. (2002), p. 61.

³²⁰ Do inquérito efectuado aos municípios portugueses (58% distribuídos de forma representativa), pelo Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, visando uma matriz de avaliação aos vários tipos de REN revela uma participação pública francamente insuficiente. O referido inquérito mostra que apenas 12% das autarquias possuíam o envolvimento exclusivo de técnicos, sendo a solução mais comum a delegação de trabalhos a equipas externas que não acompanham todo o processo de ordenamento e gestão do território. Outro dado elucidativo da ausência de propostas para estas áreas é o facto de quase 40% das respostas não conterem qualquer informação sobre os objectivos do PDM relacionados com a gestão das áreas de REN existentes no concelho (Pereira, R., Ramos, C., Laranjeira, M. (2000), pp. 31 e ss.).

O vazio legal que actualmente existe relativamente à possibilidade edificatória em solo rural, não abona a favor do desenvolvimento da actividade agrícola e conduz, no limite, ao abandono e desertificação do solo rural, agravando a pressão urbanística em espaço urbano. Em simultâneo, os solos expectantes e o edificado devoluto nos tecidos urbanos exercem pressões de construção fora dos perímetros. Se a expansão de novas urbanizações e loteamentos for correctamente dimensionada, e se encontrar resposta para as diferentes necessidades do mercado, as repercussões no espaço agrícola serão amplamente minoradas. Por outro lado, a edificação ou obras de urbanização fora de perímetros urbanos podem revelar-se importantes, em situações não previstas na elaboração do plano, como as vias e acessos a campos agrícolas, estruturas agro-industriais, habitações de agricultores ou outros sistemas de apoio à actividade agrícola. Sidónio Pardal et al. realçam a importância de que os «espaços de uso agrícola podem coexistir com outros usos do solo explorando complementaridades»³²¹.

O Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de Junho, alterado pelos Decretos-Lei n.º 274/92, de 12 de Dezembro, e n.º 278/95, de 25 de Outubro, constituem o regime jurídico da Reserva Agrícola Nacional. Esta é definida como o «conjunto das áreas que, em virtude das suas características morfológicas, climatéricas e sociais, maiores potencialidades apresentam para a produção de bens agrícolas» (artigo 3.º, n.º 1, do referido Decreto-Lei n.º 196/89).

É objectivo da instituição deste regime impedir intervenções, designadamente urbanísticas, susceptíveis de diminuir ou inviabilizar a capacidade agrícola dos solos. Neste sentido, o artigo 8.º proíbe, entre outras acções, a construção de vias de comunicação, edifícios, aterros ou escavações. Mas este regime é contestado por alguns autores que consideram que a lei da RAN não concretiza medidas de apoio à estabilização das paisagens agrícolas, apenas cria um poder sobre a dinâmica da estabilização nos solos que lhe são afectos. Acresce ainda o facto da integração dos solos em RAN baseada na sua aptidão agrícola, não ter em conta a capacidade humana de melhorar os solos em função da sua intervenção.³²²

Este diploma permite, desde que definido em PMOT, índices globais de construção para fora dos perímetros urbanos, em áreas classificadas como reserva agrícola, mas são índices que não têm em conta o cadastro das propriedades. Assim, Pardal considera urgente o desenvolvimento de estudos

³²¹ Pardal, S., Correia, P., Lobo, C. (2000a), p. 191.

³²² As Gafanhas, na zona de Aveiro, são um exemplo desta intervenção do homem, cuja acção transformou terrenos de baixo potencial agrícola em solos de elevada fertilidade. Numa linha crítica ao actual regime da RAN e REN encontra-se Pardal, S. (2002), pp. 89 e ss. e Pardal, S., Correia, P., Lobo, C. (2000a), pp. 179 e ss.

de caracterização do povoamento e das actividades que decorrem simultaneamente no espaço rústico e elaborar um regime geral de edificações para fora dos perímetros urbanos.³²³

Com o referido regime jurídico da RAN foi criado um Conselho Nacional da Reserva Agrícola e uma Comissão Regional de Reserva Agrícola (artigo 3.º, n.º 3, do mencionado Decreto-Lei n.º 196/89). E sob pena de ser considerado acto nulo, qualquer licença, concessão, autorização ou aprovação administrativas, nos solos definidos como RAN, carece do parecer prévio favorável da referida Comissão (artigos 9.º, n.º 1 e 34.º). Há autores que realçam a indiscutível importância de que se reveste este órgão, designadamente no que respeita à capacidade de proporcionar uma gestão eficaz e uniforme das áreas delimitadas pela RAN.³²⁴ Mas há, neste contexto, que chamar a atenção para a permissividade que pode decorrer dos amplos poderes destas entidades e definir formas que regulem esta discricionariedade, por exemplo, garantindo a participação e representação dos sectores e cidadãos envolvidos na questão.

No que respeita à participação dos cidadãos no regime de integração específica da RAN, prevê-se a «audição dos titulares dos prédios em causa ou das suas organizações representativas» (artigo 6.º, n.º 2 do referido diploma legal). No entanto, não se encontra prevista a audição das organizações de agricultores, as quais podem não ser necessariamente os titulares dos prédios em causa, nem tão pouco a sua representação nas Comissões Regionais da Reserva Agrícola. Este aspecto reveste-se de particular importância se atendermos ao facto de que «a decisão do agricultor praticar ou não agricultura depende dos seus interesses particulares e nunca do facto do seu prédio estar ou não integrado na RAN»³²⁵.

Acresce ainda, relativamente à participação, o facto de aquando a audição do proprietário, haver a possibilidade de este não se rever na proposta apresentada para integração dos seus terrenos no regime da RAN, e não ter o direito de requerer a expropriação mediante o pagamento de justa indemnização, à semelhança do que se passa com outros regimes. Verificou-se, ainda, uma lacuna grave no tocante à participação dos interessados no procedimento de delimitação das áreas integradas na RAN, excepção feita ao mencionado artigo 6.º, em matérias tão gravosas que proíbem ou mesmo limitam a construção. A Administração não previu mecanismos que assegurem a participação dos interessados numa decisão que lhes diz respeito, limitando-se a proceder, posteriormente, à fixação das cartas da RAN ou cartas de capacidade de uso dos solos (artigo 41.º, n.º 1, do referido regime jurídico).

³²³ Pardal, S. (2002), p. 34.

³²⁴ Neste sentido veja-se Viana (2002), p. 99.

³²⁵ Pardal, S. (2002), p. 121.

Assim, parece importante proceder à intervenção concreta no território, proporcionando mecanismos de participação que permitam ajustar as disposições destes instrumentos às realidades concretas. A fixação de unidades de cultura, que têm influenciado o regulamento dos PMOT, aplicadas no sentido de evitar o fraccionamento da propriedade, é um bom exemplo da necessidade de ajustamento das normas às especificidades territoriais. Neste sentido, Sidónio Pardal considera que «o conceito de unidade mínima de cultura é negativo, quando generalizado, e legitimador da divisão da propriedade rústica, em sentido lato, até à área fixada pela lei»³²⁶. No RJUE também se encontra prevista a possibilidade de proceder ao destaque de parcelas fora dos perímetros urbanos, desde que o edifício de destine exclusivamente a fins habitacionais e não tenha mais de dois fogos, e a parcela restante respeite a área mínima para projecto de intervenção em espaço rural ou a área da unidade de cultura fixada (artigo 6.º, n.º 5, alíneas a) e b), do DL n.º 155/99, de 16 de Dezembro, com as alterações introduzidas pelo DL n.º 177/2001, de 4 de Junho).

Há que ter particular atenção a estas normas genéricas porque, em alguns casos, pode estar a fomentar-se o fraccionamento da propriedade onde esta deveria ser interdita e, noutras, a impedir o fraccionamento onde este se revela necessário. Por exemplo, na periferia dos aglomerados urbanos para criar zonas com algum nível de infra-estruturas, em alternativa aos dormitórios suburbanos ou ainda nos minifúndios, onde a maior divisão da propriedade se conjuga com a densidade de povoamento em espaço agrícola. São exemplos que elucidam a dificuldade dos PMOT serem executados, dado as suas limitações e desfasamentos em relação aos espaços que se propõem ordenar.

Em termos de reflexos práticos nos PMOT, o regime jurídico da Reserva Agrícola Nacional estabelece as condições jurídico-administrativas que restringem a implantação de edificações nos solos classificados com este uso, tolerando apenas a construção, em termos excepcionais, sem a possibilidade de parcelamentos ou criação de novos aglomerados populacionais. Sendo a diversidade do solo rural tão variada, e tratando-se da instituição de normas genéricas, é de adivinhar as dificuldades de ajustamento e conseqüente resposta dos PMOT a tais realidades, agravadas pela ausência de uma política de solos que incentive um urbanismo operacional.

O facto do conteúdo normativo da RAN (passando-se o mesmo para a REN) ser fundamentalmente negativo, requer um esforço acrescido na sua legitimação. É essencial que os potenciais destinatários compreendam a razão das restrições que lhe são impostas. A aceitação social será tanto maior quanto mais explicáveis e aceitáveis forem essas razões. Mas a questão central que se coloca sobre a apropriação indevida destes espaços é a respeitante à compra de terrenos agrícolas

³²⁶ Pardal, S. (2002), p. 109.

com finalidades de aforro, sendo fundamental que estes negócios fundiários representem claramente uma má opção, os quais apenas devem interessar aos agricultores e sob pena de ficarem abandonados.

A definição de interesse público, e suas implicações, é fundamental porque, à semelhança da REN, também os solos classificados com aptidão agrícola constituem uma categoria de interesses públicos com expressão territorial, sendo necessária a harmonização com os restantes instrumentos de gestão territorial (artigos 8.º, 9.º, 10.º, alínea c), e 13.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro).

O conteúdo documental do Plano Director Municipal é constituído, entre outros elementos, pela planta de ordenamento que representa o modelo de estrutura espacial do território municipal de acordo com a classificação e a qualificação dos solos (artigo 86.º, alínea b) do D. L. 380/99 de 22 de Setembro). A planta de zonamento representa a organização urbana adoptada e faz parte do conteúdo documental do Plano de Urbanização (artigo 89.º, alínea b), do diploma mencionado anteriormente). «Os solos integrados na RAN são obrigatoriamente identificados em todos os instrumentos que definam a ocupação física do território, designadamente (...) Planos Directores Municipais e Planos de Urbanização» (artigo 33.º, do DL n.º 196/89, de 14 de Junho). É obrigatório assinalar na planta de condicionantes dos Planos Directores Municipais, Planos de Urbanização e Planos de Pormenor os solos integrados na RAN (os artigos 86.º, n.º 1, alínea c), 89.º, n.º1, alínea c), e 92.º, n.º 1, alínea c), do Decreto-Lei n.º 310/2001, de 10 de Dezembro). Por conseguinte, as plantas fornecem aos PMOT a indicação dos usos autorizados em cada classe de espaço, facto que determina o valor fundiário da propriedade.

Além do nível de infra-estruturação pública, as servidões administrativas e restrições de utilidade pública vão ser determinantes no preço da propriedade fundiária. O que o plano prevê que seja ou não autorizado vai ser utilizado como mais valia pelos proprietários que, com o aforro dos terrenos, inflacionam os preços e não deixam o mercado funcionar. Sidónio Pardal realça que as componentes do preço do solo, relativas aos direitos de desenvolvimento e utilizações autorizadas, se apresentam «não como valores formados no mercado em concorrência livre, mas sim como valores decorrentes de uma política de solos e, portanto, de responsabilidade política»³²⁷.

Para que as disposições dos planos se concretizem e as suas propostas contribuam para o ordenamento do território, têm de se aproximar das dinâmicas reais, designadamente tendo em consideração as características muito heterogéneas do solo rural e as normas de uso de solo não

³²⁷ Pardal, S., Correia, P., Lobo, C. (2000a), pp. 4-5.

poderem actuar apenas pela negativa.³²⁸ É essencial desenvolver mecanismos que evitem o êxodo da população dos aglomerados rurais, a divisão excessiva do solo rural, ou a degradação das condições habitacionais e de trabalho dos agricultores.

Cabe aos instrumentos de gestão territorial, e muito em particular aos PMOT, organizarem a forma de ocupação, apropriação e transformação do território, no respeito pelo equilíbrio de interesses envolvidos.

3.6 – REFLEXÕES NO ÂMBITO DAS DIFERENTES ESCALAS DOS PMOT

Tem-se falado da importância de ter em conta aspectos como a discricionariedade, a participação, a flexibilidade, a execução, aspectos relacionados com a política de solos ou as normas legais que condicionam a sua utilização. As problemáticas abordadas encerram em si âmbitos mais vastos mas, com base nos objectivos de desenvolvimento territorial traçados, são abordadas na óptica de permitir um planeamento operativo, em especial uma implementação de PMOT efectiva. Além da influência das problemáticas abordadas há, indiscutivelmente, uma vocação para cada uma das figuras de PMOT (PDM, PU e PP). Trata-se de perceber quais as limitações de execução que estão na génese de cada uma destas figuras de plano e de que forma é que as diferentes escalas dos planos podem ter influência num urbanismo mais operativo.

O facto dos PMOT serem elaborados pela negativa, ou seja, mais no sentido restritivo que orientador de novas propostas de ordenamento, não abonou a favor da sua execução. Nas palavras de João Rua et al., «os planos são mais conhecidos pelo que não permitem fazer do que propriamente pelas novas atitudes que impulsionam»³²⁹. Para os autores o número de planos em curso contrasta com o défice de planeamento enquanto processo.

Os planos são programáticos mas pouco pragmáticos. Na prática verifica-se um contínuo adiar de decisões com vista à concretização de formas e desenho do espaço urbano.³³⁰ Não significa que o

³²⁸ Em que nos solos abrangidos “nada” é permitido. Para elucidar a subversão do regime à salvaguarda das potencialidades agrícolas, Sidónio Pardal exemplifica com as urbanizações e construções viabilizadas fora dos perímetros urbanos a pretexto de não estarem incluídos na RAN (Pardal, S. (2002), p. 107).

É consensual a necessidade de complementar a legislação da RAN e REN com instrumentos mais propositivos, o que não pode acontecer é a manutenção da atitude «na dúvida, ao não se saber o que fazer com a paisagem rural, reserve-se» (George, P. (2001), p. 119).

³²⁹ Rua, J., Pedrosa, A., Santinha, G. (2000), p. 22. Na mesma linha Nuno Portas sublinha que os Planos Municipais continuam a ser entendidos «como instrumentos legais contra eventuais abusos de edificabilidade e não para orientar, pela positiva, uma modificação programada do Concelho, guiando a oferta de terrenos e de infra-estruturas» (Portas, N. (1995), p. 23).

³³⁰ Rua, J., Pedrosa, A., Santinha, G. (2000), p. 22.

território tenha todo o mesmo grau de pormenorização mas o seu esqueleto deverá estar definido para que as restantes peças do *puzzle*, quando surgirem, se encaixem num todo articulado.

Uma das limitações com que as autarquias se deparam prende-se com a dificuldade de intervir, simultaneamente e com a mesma profundidade de análise, em todo o território. De forma a superar esta dificuldade, evitando a “cascata” de planos, com remissões para o tratamento do espaço noutros planos de ordem inferior, há autores que consideram que os planos podem conter várias escalas de âmbitos diversos.³³¹ Mesmo ao nível das áreas que compõem os perímetros urbanos, nem todas terão a mesma necessidade de urbanização, é importante distinguir entre as que são para urbanização imediata e as que serão ocupadas quando estiverem programadas e caso o dimensionamento das primeiras se revele insuficiente. O RJIGT abre essa possibilidade quando estabelece que a qualificação do solo urbano compreende os solos urbanizados e os solos cuja urbanização seja possível programar, além dos solos afectos à estrutura verde ecológica (n.º 4 do artigo 73.º).

O Plano de Pormenor, pelo detalhe com que define o tratamento do espaço urbano, torna-se mais rígido, logo há que ter particular atenção com as possíveis arbitrariedades. É consensual o reconhecimento da rigidez deste tipo de planos, bem como a necessidade de os flexibilizar, uma vez que os graus de informação e certeza não são uniformes a toda a área do plano. Entre vários aspectos, salienta-se a importância de ter em linha de conta a divisão cadastral, o funcionamento do mercado e a própria incerteza relativamente ao momento de realização das obras de urbanização. A demasiada rigidez na definição das disposições destes planos pode tornar-se contraproducente caso o desenrolar das oportunidades não seja compatível com as previsões efectuadas. Neste sentido, Nuno Portas defende que o PP e o PU «não devem desenhar como imposição o que é apenas suposição. Ou seja, quando se desconhece o quem, o quando e o como promove e essa informação, que depende da oportunidade, seja imprescindível para justificar os destinos de uso, os segmentos de mercado e, portanto, a tipologia a adoptar»³³². Dada a reduzida dimensão da área que estes planos abrangem, designadamente os Planos de Pormenor, é de esperar uma maior facilidade de comunicação dos intervenientes no processo de urbanização e o conseqüente minorar das dificuldades na execução.

Algumas dificuldades na execução do PP resultam ainda da pretensão de os transformar em projectos. De facto, os planos podem conter uma componente de projecto determinante mas há situações em que não podem eliminar a incerteza por completo, ou seja, não podem transformar-se em desenho porque ainda não se sabem por completo as regras do jogo. A execução fica

³³¹ Neste sentido veja-se Juan Busquets (1995), p. 15.

³³² Portas, N. (1995), p. 24.

comprometida porque o plano finge ser um plano “projecto” para cumprir, sem existirem as certezas desejáveis para o tornar executável. Dado tratar-se de um tipo de plano que, pelo nível de detalhe se torna rígido, desactualiza-se rapidamente, facto que dificulta a execução uma vez que têm um curto período de vida.

Nos planos com regulamentação demasiadamente prescritiva torna-se difícil a concretização e ajustamento de iniciativas não previstas ou previsíveis. A situação encontra-se agravada quando se trata de um PDM *vago* na forma como estrutura o território e rígido na regulamentação das suas disposições, dado que não ordena o espaço tendo o ónus da regulamentação rígida do edificado sem estruturar o não edificado. Esta lacuna abrange também os PU e segundo Fernandes de Sá, com frequência, estes planos são meras ampliações de áreas urbanas pré-definidas no PDM, sem significativo desenvolvimento da informação neles contida.³³³

Por outro lado, os PMOT não podem ser elaborados na suposição que a área do plano é toda de um só proprietário. Também não devem ser entendidos como uma forma de enquadrar as situações avulsas que surgem em termos de gestão. Quando tal acontece, a execução do plano, no seu conjunto, fica comprometida, porque tentam-se enquadrar as iniciativas que surgem num “molde” que pode não ser à medida e onde a realização do espaço público é o retalho sobranante.

A resolução das ambiguidades ao nível da gestão do território não é necessariamente o resultado da escala de trabalho do PDM, mas antes a necessidade de estruturar o que tem de ser estruturado e pormenorizar o que tem de ser pormenorizado. O que diferencia o tipo de plano não é a escala mas antes a finalidade de informação que representam.³³⁴ Esta abordagem permite contornar a estrutura rígida da cascata de planos e, num mesmo plano, efectuar abordagens mais ou menos detalhadas, de acordo com o nível de estruturação que se pretende para o território. As unidades de execução³³⁵ permitem viabilizar a concretização de intervenções no território porque visam precisamente definir, em concreto, uma área onde se conhecem os prédios abrangidos e os proprietários e que, como o próprio nome indica, é para execução.

Esta possibilidade de delimitar unidades de execução, as quais requerem a associação de proprietários, permite dar um salto qualitativo no sentido de criar condições para a viabilidade do programa, uma vez que vai ao encontro da manifestação objectiva de agentes públicos e privados. Tal como Nuno Portas atesta, não se trata de ir ao encontro de tendências estatísticas, mas adicionar

³³³ Sá, F. de (2002), p. 51.

³³⁴ Portas, N. (1995), pp. 23-24.

³³⁵ A delimitação das unidades de execução encontra-se definida no artigo 120.º do RJIGT e consiste na fixação em planta cadastral dos limites físicos da área que vai ser objecto de intervenção urbanística e identificação dos prédios abrangidos.

o acréscimo de informação que falta para definir a solução, que não reside na previsão mas sim na oportunidade.³³⁶

Embora as unidades de execução estejam previstas legalmente e apresentem um elevado potencial em termos de execução imediata do plano, não têm sido aplicadas. Depreende-se que seja pelo facto da associação de proprietários não ser prática comum no nosso país, para além das dificuldades de implementação inerentes à aplicação dos mecanismos de perequação.

Outra questão fundamental, já abordada anteriormente, em termos de coerência na implementação do plano, tem a ver com a utilização de índices/parâmetros urbanísticos, os quais podem ser limitativos da variedade ou liberdade de projecto. Por outro lado, a sua aplicação indiferenciada pode originar resultados, por excesso ou por defeito, dada a enorme variação na dimensão da propriedade fundiária.

Há que equacionar um território onde a tradicional visão sectorial de segregação de funções dê lugar a novas formas de organização do território, as quais abrem espaço à compatibilização de funções na mesma área, sem o recurso imperativo a parâmetros quantitativos de difícil aplicação. A utilização de conceitos como o uso predominante podem revelar-se interessantes como forma de compatibilizar diferentes funções que não têm que ser mutuamente exclusivas.

Para a execução dos planos torna-se essencial substituir o controlo pela orientação. Esta, para passar à prática, mais do que imposta deve ser interiorizada. Não basta dizer o que é e quanto é, tem de se prever o como e o quando. A resposta a este desafio passa pela identificação do que é estrutural nos planos, não descuidando a margem necessária para o posterior enquadramento de decisões públicas e privadas.

Embora no quadro legal vigente ainda se verifique um predomínio das relações de hierarquia, já não existe uma escala rígida de planos, tendo a nova legislação flexibilizado a relação entre os instrumentos de planeamento. De facto, com a entrada em vigor do RJIGT, o relacionamento entre as entidades públicas com atribuições em matéria de ordenamento do território e urbanismo passou a dar maior relevo às questões da coordenação e concertação. Segundo alguns autores a rigidez destas relações já não se verifica como num passado recente. Neste sentido Marques Oliveira sugere a substituição progressiva das tradicionais relações de hierarquia de planos por relações de coordenação/cooperação, em que as decisões são tomadas conjuntamente.³³⁷ Na flexibilização das

³³⁶ Portas, N. (1999), p. 23.

³³⁷ Oliveira, F., P. (2003a), p. 51.

relações de hierarquia a lei já prevê que um plano de hierarquia inferior possa contrariar outro de hierarquia superior desde que a entidade responsável expresse parecer favorável.

Em suma, pode dizer-se que é fundamental definir o estrutural e deixar o restante com abertura suficiente, para que os intervenientes futuros dispunham de alternativas ou possam imagina-las. Esta actuação significa, não apenas estabelecer um fio condutor, mas admitir as contingências, sejam elas cadastrais, cronológicas ou resultantes da heterogeneidade dos tecidos.

3.7 – UMA NOVA POSTURA DA ADMINISTRAÇÃO

O ordenamento do território é hoje partilhado por uma diversidade de actores. Entre estes contam-se a Europa, o Estado, os municípios, os actores privados com diversidade de interesses e lógicas. Neste emaranhado de competências, relações e regras que se jogam no território, por vezes não se percebe quem é que faz o quê, como e para quê. É neste contexto que «o Estado faz um apelo às autarquias e actores privados, as autarquias lastimam a falta de investimento público, a iniciativa privada lastima-se da falta de transparência e de uma gestão discricionária, as populações falam de uma falta de condições de vida e de um território desorganizado apelando a um desenvolvimento sustentado»³³⁸. É perante esta situação de passar o dever de actuação para o actor seguinte, que se evidencia a necessidade da Administração ter cada vez mais um papel regulador e dinamizador da variedade de interesses que emergem no território e em particular na operatividade dos instrumentos de gestão territorial.

A nova postura da Administração terá que evoluir no sentido de uma maior co-responsabilização³³⁹ dos intervenientes implicados, a discricionariedade administrativa poderá conter limites nos quais a actividade da Administração se baliza, mas a existência de um horizonte de responsabilidade incentivando o sentido participativo parece ser decisivo para que, quem intervém, se sinta responsável por uma actuação que também é sua. O sentido de uma «Administração participada, onde a palavra-chave passa a ser a “responsabilidade partilhada” por todos os actores – que não só adquirem a capacidade de influenciar os resultados das políticas públicas como são co-responsáveis pelas mesmas»³⁴⁰, impõe-se como resposta necessária de uma Administração que se quer mais eficiente, num contexto de globalização onde crescem a percepção dos riscos e o nível de exigência dos cidadãos.

³³⁸ Guerra, I. (2000) p. 39.

³³⁹ No que diz respeito a uma cultura de responsabilização na Administração, segundo João Bilhim, já não é suficiente uma gestão de objectivos é necessário uma partilha de normas, valores, crenças e expectativas (Bilhim, J. (2002), pp. 453-454). O desafio encontra-se lançado e a exigência é grande, tendo em conta que ainda nos encontramos na fase do controlo de resultados.

³⁴⁰ Gomes, S. (2003), pp. 192-193.

Assim, a cooperação da Administração Pública adquire uma importância estratégica no sentido de aproximar a Administração dos cidadãos. Esta pode assumir variadas formas, mas o objectivo é estabelecer uma interacção entre diversos actores públicos e privados com interesses interdependentes. É do confronto entre entidades diferentes e interesses diferentes, face ao território local, que se estabelece o “jogo estratégico”, baseado num conjunto de «variáveis endógenas e exógenas cujas formas de territorialização e cujos efeitos podem ser negociados pelos actores locais»³⁴¹. O espaço adquire uma dimensão estratégica no processo de formação de identidades e formas de enraizamento local, onde se questionam as concepções de espaço e desenvolvimento. É integrando os actores locais, numa esfera de confrontos e conflitos, mas também de pertença e solidariedades, que se viabiliza a construção dos projectos locais de desenvolvimento.

A estratégia de actores é um ponto focal que a Administração não pode descurar. Ele constitui uma mais-valia na capacidade de viabilizar projectos comuns, ou seja, de tornar os planos operativos, considerando as particularidades de um espaço que não é homogéneo, antes o resultado de dinamismos territoriais específicos, com actores próprios, ligados por uma identificação e acção colectiva num território que é pertença comum. Certos porém, de que a estas dinâmicas não são alheias às relações de poder e dos jogos de interesses inerente à defesa de uma diversidade de posições e influências. Porém, é fundamental que a Administração demonstre transparência e um clima de confiança nas relações com os cidadãos.

Assim, cabe hoje à Administração assumir uma nova postura, a qual terá que passar por uma maior cooperação com o sector privado, no sentido não de impor mas de viabilizar projectos que congreguem os parceiros envolvidos na transformação do território.³⁴² Segundo Patsy Healey, significa transpor uma fase de clara separação entre as esferas pública e privada para assumir novas parcerias do sector público com o sector privado, o mercado e os cidadãos.³⁴³ «Significa recusar o “arranca e para”, para que o planeamento seja, de facto, um processo progressivo de responsabilização e de compromissos»³⁴⁴. Neste contexto, Gregory Squires chama a atenção para as alterações estruturais da política económica que influencia o desenvolvimento espacial das cidades, as quais vão ter reflexos na configuração das parcerias público-privadas.³⁴⁵ A Administração tem de possuir capacidade de mediação para interesses conflitantes. Patsy Healey salienta as limitações

³⁴¹ Ferreira, M., Guerra, I. (1993), p. 311.

³⁴² Esta forma de actuação encontra eco num modelo de Estado que tende a evoluir «para funções de regulação da prestação de serviços por actores diferenciados, superando assim as insuficiências de um modelo prestacional de serviços uniformes e monopolistas» (Carneiro, R. (2003), p. 25). Esta visão implica uma aprendizagem do Estado com o cidadão, alargando-lhe a esfera de intervenção e cooperando mutuamente em questões que não têm que ser monopólio da Administração.

³⁴³ Healey, P. (1997c), p. 9.

³⁴⁴ Lobo, C. (1998b), p. 121.

³⁴⁵ Squires, G. (1996), p. 267.

da gestão de parcerias no planeamento, dado que, muitas vezes, para privilegiar explicitamente um grupo de interesses, antagonizam-se outros.³⁴⁶ Acresce ainda que a tradução espacial de um conjunto de relações de poder é susceptível de excluir interesses das localidades, aparentemente menos expressivos, operando transformações com grupos fora da diversidade local de interesses.

Esta transformação passa pelo reconhecimento mais lato de que o Estado e a sociedade civil não são pólos opostos ou mutuamente exclusivos,³⁴⁷ mas é necessária e desejável uma articulação entre ambos, baseada na confiança mútua e na responsabilização. Sem uma sociedade civil forte e activa os cidadãos não têm capacidade de decidir os seus destinos, de constituírem identidades e se identificarem em projectos comuns, que cumpram os seus deveres e exerçam os seus direitos, num quadro social de pluralismo e expressões responsabilizado. Esta postura vai ter uma tradução nos instrumentos de ordenamento que estruturam o território, designadamente no que respeita à necessidade de um esforço acrescido no sentido de proporcionar a evolução de parcerias público-privadas que combinem efeitos de desenvolvimento estrutural, espacial e social.

Nas tipologias de PMOT, os Planos de Pormenor são os que conformam mais o território traduzindo um urbanismo operacional que Nuno Portas considera ser cada vez mais importante. Não havendo um paradigma dominante nas formas de urbanização, perante um mosaico de diferenças o Estado deixou de ter o monopólio da urbanização, concentrando-se na atracção de factores de desenvolvimento e na captação de oportunidades, para as quais a contratualização toma o lugar da expropriação e infra-estruturação públicas.³⁴⁸ A viabilidade de execução dos planos, designadamente dos Planos de Pormenor e unidades de execução, está cada vez mais dependente da capacidade negocial com novas formas de contratualização que tornem possível a realização das propostas contidas nestes instrumentos.

Os agentes privados actuam no território, mas não estão em condições de implementar os planos de forma isolada porque terá que existir um conjunto de acções integradas e compatíveis, capazes de aproveitar as potencialidades existentes em determinado espaço e tempo, assumindo a Administração Pública um papel impulsionador da actuação concertada e planeada dos diversos agentes. Ou seja, a Administração pode actuar como catalisador positivo das energias da sociedade civil, tornando os cidadãos e suas organizações mais activos na promoção do seu desenvolvimento.

Tem-se feito referência à política de solos como um dos factores determinantes da implementação de planos, mas subjacente a esta política está o papel que o solo desempenha hoje para a sociedade

³⁴⁶ Healey, P. (1994), p. 51.

³⁴⁷ Sobre a relevância da Sociedade Civil forte e do Estado regulador que dita as regras do jogo veja-se Moreira, J. M. (2002).

³⁴⁸ Portas, N. (1998), p. 117.

contemporânea e a determinação do tipo de intervencionismo da Administração. Segundo Marques Oliveira, os convénios para a gestão (fixação do sistema de execução, cessão de terrenos ou aproveitamentos, etc.), assumem particular importância porque funcionam como mecanismos que facilitam a disponibilização de solos indispensáveis à execução dos planos.³⁴⁹

À Administração impõe-se hoje um novo desafio, que reside na possibilidade de reduzir as incertezas e conflitualidades do plano, através da concertação e parceria com os diferentes agentes que o vão implementar. Para Philip Cooke, trata-se de aproveitar os interesses dos diferentes grupos no espaço, segundo o autor, «they are not passive or residual but, in varying ways and degrees, centres of collective consciousness»³⁵⁰. À Administração cabe o papel de potenciar esta consciência colectiva, não só com a criação de uma estratégia referenciada de plano mas criando mecanismos para que os intervenientes possam conciliar diferentes interesses. Trata-se do «desenvolvimento de parcerias e contratualizações entre público-público e público-privado para determinadas acções estruturantes de modo a poder calendarizar com suficiente confiança a execução dos planos ou projectos, aumentando assim a segurança dos diferentes tipos de parceiros»³⁵¹.

A análise da dinâmica instalada ao nível das parcerias público-privadas é um dos domínios estratégicos para uma intervenção planeada.³⁵² De facto, considera-se que estas são essenciais não apenas para a viabilização de projectos que de outra forma não seriam exequíveis, mas também como um passo importante no sentido de viabilizar uma maior disponibilidade para a colaboração entre os diversos intervenientes. O nível municipal, mais próximo dos cidadãos e por consequência das dinâmicas e problemas que os atingem, está particularmente vocacionado para fomentar estruturas de concertação entre os diferentes agentes e instituições.

Contratualizar as principais estratégias definidas nos planos pode ser determinante para afectar os principais agentes aos programas e estratégias definidos. Disto mesmo dá conta Nuno Portas ao salientar a vantagem de, ao nível do PDM, «protocolar ou contratualizar as disposições ou

³⁴⁹ Oliveira, M. (2002a), p. 49.

³⁵⁰ Cooke, P. (1990c), p. 296. No mesmo sentido aponta um dos objectivos da Carta Europeia do Ordenamento do Território considerando que «numerosos organismos privados e públicos contribuem para desenvolver ou modificar a organização do espaço. O ordenamento do território traduz uma vontade de integração e de coordenação de carácter interdisciplinar e de cooperação entre as autoridades respectivas» (Direcção Geral do Ordenamento (1984), p. 9).

³⁵¹ Documento de Apoio ao Colóquio Sobre Políticas Urbanas (2002), p. 50. Na mesma linha Enrico Follieri manifesta preocupações relativas à não observância das disposições do Plano Regulador Geral. Segundo o autor estas decorrem da excessiva rigidez do plano e dos desajustes aos interesses reais, sugerindo que o Plano Regulador Geral se torne um plano aberto e permita a contratualização participada das suas disposições (Miranda, J. (2002), p. 116, que citou Enrico Follieri).

³⁵² Cabral, J., Silva, J.(1994), p. 65.

propostas mais fortes, comprometendo formalmente os agentes públicos e/ou privados com programas realistas em termos de investimentos, previsão de prazos e traçados»³⁵³. Esta postura permite que seja garantido, à partida, o envolvimento de recursos públicos e privados de diferentes origens, primando as opções do plano com projectos de viabilidade e oportunidade de realização. Esta actuação é definida por alguns autores de “contaminações positivas” que, para além contemplarem a preocupação de agregarem diferentes componentes, físicas, sociais e culturais, pode merecer a adjectivação de escolhas estratégicas.³⁵⁴

A negociação é também entendida como o transpor da fase de publicação de regulamentos de planos e respectivas propostas relativamente aos quais não se garante uma fácil compreensão nem aceitação. A procura de formas de concertação da Administração Pública com os promotores evidencia a preocupação de meios que facilitem a implementação do plano. Estas negociações são encaradas com um alargamento da prática da participação.³⁵⁵

No entanto, a utilização de meios contratuais no planeamento não é consensual. Ramón Parada considera o recurso a estes meios uma forma de privatização do urbanismo, onde os proprietários e promotores se escusam de pagar indemnizações a que estariam obrigados se tivessem que alterar ou rever o plano. O autor considera que tais formas de actuação põem em causa a função da natureza pública reservada ao plano, uma vez que os poderes públicos não são capazes de desempenhá-la.³⁵⁶ Na mesma linha, Giovanni Crocioni chama a atenção para a maior utilização de contratos programa e a sua falta de legitimidade. Esta actuação da Administração pode contribuir para aquilo que o autor designa de deslegitimação do plano.³⁵⁷ Em sentido mais lato, Squires Gregory alerta para os efeitos que podem advir da supremacia do sector privado perante um sector público cuja principal obrigação é facilitar a acumulação de capital privado.³⁵⁸

Não se pretende que o sector privado se sobreponha ao público, mas tão-somente que se conjuguem na promoção do desenvolvimento e organização do ordenamento espacial, em particular na execução das estratégias e projectos definidos nos planos. Apesar das razões evocadas pelos últimos autores citados, considera-se que a contratualização constitui uma mais valia para o planeamento em geral, e para a implementação dos planos em particular. Ela traduz uma nova atitude da Administração, capaz de consubstanciar um processo de concertação de iniciativas

³⁵³ Portas, N. (1994), p. 25.

³⁵⁴ Documento de Apoio ao Colóquio Sobre Políticas Urbanas (2002), p. 51).

³⁵⁵ Pardal, S. Correia, P., Lobo, C. (1998), p. 160.

³⁵⁶ Miranda, J. (2002), pp. 136-137, que citou Ramón Parada, «La privatización del urbanismo español», in *DA*, n.º 252-253, pp. 105 e ss.

³⁵⁷ Miranda, J. (2002), p. 137 que citou Crocioni, G. (1998), «Dall'urbanistica prescritiva all'urbanistica negoziale», in *Disciplina urbanistica in Italia. Problemi attuali e prospettive di riforma*, Turim, p. 100

³⁵⁸ Squires, G. (1996), p. 267.

públicas e privadas, garantindo assim a concretização prática do plano. Segundo João Miranda, «a contratualização apresenta as vantagens de contribuir para aumentar a participação dos particulares e para diminuir a litigiosidade inerente à actividade administrativa»³⁵⁹. Quando aliada à ideia de flexibilidade dos planos territoriais, nos quais se englobam os PMOT, o autor considera que contribui para a efectividade das regras jurídicas aplicáveis, sendo também uma forma de legitimar a actividade de planeamento na qual a Administração goza de ampla discricionariedade

A contratualização entre a Administração e os particulares em matéria de execução de planos está expressamente prevista na LBOTU. Esta lei estabelece no artigo 5.º, alínea h), o incentivo a modelos de actuação baseados na concertação entre a iniciativa pública e a iniciativa privada na concretização dos instrumentos de gestão territorial.³⁶⁰ Além disso, o n.º 2, do artigo 16.º, da referida lei prevê também formas de parceria ou contratualização, que incentivem a concertação dos diversos interesses. Os programas de acção territorial enquadram a coordenação das actuações das entidades públicas e privadas, interessadas na execução dos instrumentos de gestão territorial. A concretização dos referidos programas é assegurada mediante controlo celebrado entre as entidades interessadas (artigo 17.º, n.ºs 1 e 3, da Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto). A contratualização permite estabelecer acordos e compromissos com os diversos intervenientes, podendo dar um contributo valioso no sentido de garantir a execução do plano. Como bem dá conta João Miranda, «o sentido da formulação legal parece ser o de reservar a contratualização às áreas de execução do planeamento»³⁶¹.

³⁵⁹ Miranda, J. (2002), p. 137.

³⁶⁰ Tem-se verificado, no âmbito do planeamento territorial, uma fuga da Administração para o direito privado. São exemplos a Sociedade Parque Expo ou as sociedades gestoras para as intervenções previstas no Programa Polis (Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades). Sobre o fenómeno da “fuga da Administração para o direito privado”, entre outros, veja-se. Otero, P. (1998), «Vinculação e liberdade de conformação jurídica do sector empresarial do Estado, Coimbra, e Estorninho, J. M. (1996), «A fuga para o Direito Privado. Contributo para o estudo da actividade de Direito Privado da Administração Pública, Coimbra.

Quer o programa POLIS quer o Parque Expo reflectem decisões políticas sobre projectos de investimento de forte componente física e impactos na valorização da propriedade fundiária. Assim, para alguns autores o processo de participação, negociação e obtenção de consensos são preteridos pela aceitação das condições de um projecto de investimento de escala e dimensões consideráveis. Segundo João Cabral estes projectos constituem «motores de regeneração urbana, representam novas formas de política económica e urbana, caracterizadas por processos de flexibilização e descentralização, que promovem formas selectivas e empresariais do Estado no meio urbano» (Cabral, J. (2002), p. 30). O autor considera que os referidos projectos bloquearam processos de intervenção mais alargados, em particular no que diz respeito a impactos sociais e à inclusão de outras iniciativas e novas perspectivas de desenvolvimento. Estão embebidos num processo fechado e discricionário que não deve ser tomado como exemplo de planeamento (Cabral, J. (2002), pp. 29 e ss.). Quanto a nós parece-nos que estas novas formas de intervenção da Administração podem dar azo a discricionariedades e à inibição de participações mais alargadas. Os inegáveis benefícios gerados não podem fazer negligenciar as condições de coesão e sustentabilidade, mas antes prevenir a exclusão e promover a integração da comunidade residente e do tecido urbano envolvente.

³⁶¹ Miranda, J. (2002), p. 136. Sobre a distinção entre contratos com objecto passível de acto administrativo e contratos com objecto passível de contrato de direito privado veja-se Correia, S. (1987), *Legalidade e*

Neste sentido, também Marques Oliveira considera que «em matéria de execução de planos torna-se fundamental a conformação de meios de contratualização com os privados ou entre estes e outras entidades públicas visto tratar-se de uma matéria onde há, para além das exigências de flexibilidade e de elasticidade das actuações, a necessidade de fomentar a capacidade de construir consensos e soluções negociada»³⁶². Assim, cria-se a possibilidade de estabelecer compromissos entre a Administração e os particulares, recorrendo à criatividade de ambas as partes.

Existem diversos diplomas que prevêem a celebração de acordos em matéria de planeamento. É o caso do RJGT que prevê, para efeitos de execução dos planos, um sistema de cooperação dos particulares interessados com a Câmara Municipal (artigo 123.º, n.º1, do DL n.º 380/99, de 22 de Setembro). Os direitos e obrigações são assumidos através de contrato de urbanização entre as partes (artigo 123.º, n.º 2, do referido diploma legal). O contrato de urbanização é extensivo a operações de reparcelamento do solo urbano de acordo com as disposições do plano (artigo 131.º, n.º 8, do mesmo diploma). O Código de Expropriações é um dos instrumentos de execução de planos previsto no RJGT. Também admite a possibilidade de celebração de contratos, por via do direito privado, entre os particulares e a Administração (artigo 11.º, da Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro).

Os interesses públicos implicados no urbanismo actual exigem novas formas de actuar da Administração, que passam pela exigência de técnicas de colaboração e de cooperação, passando a falar-se de urbanismo concertado. A negociação em matéria de planeamento, para efeitos de execução de plano, requer o conhecimento do cadastro da propriedade.³⁶³ Além destas limitações mais específicas resultantes da prática do planeamento, entre outros, os convénios urbanísticos limitam-se aos campos de actuação possíveis dentro dos poderes discricionários da Administração.³⁶⁴ Esta abordagem aponta para alternativas à análise tradicional de actuação dos municípios, com menor ênfase numa actuação imperativa e mais na concertação com os diferentes parceiros, ganhando relevância as realidades e especificidades locais.

autonomia contratual nos contratos administrativos, Coimbra. Sobre os acordos procedimentais no planeamento territorial veja-se Miranda, J. (2002), pp. 138 e ss.

³⁶² Oliveira, M. (2002a), p. 47.

³⁶³ Oliveira, M. (2002a), p. 48. O conhecimento dos proprietários dos terrenos permite à Administração negociar as propostas do plano, tornando-as concretizáveis. Negociar por exemplo a cedência de um terreno para espaços públicos, compensando o proprietário em termos de índices urbanísticos noutro.

³⁶⁴ Sobre os limites dos convénios urbanísticos veja-se Oliveira, M. (2002a), p. 51, nota 71.

3.7.1 – A IMPORTÂNCIA DA CAPACIDADE RELACIONAL E DAS RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

A capacidade relacional dos agentes que intervêm no território é determinante na construção de uma visão partilhada e de um clima de confiança. A Administração desempenha um papel decisivo nesta matéria, cabendo-lhe a ponderação dos diversos interesses envolvidos, para que as soluções do plano sejam o resultado de concertações e consensos e como tal mais operativas.

Neste contexto, é fundamental que os diferentes organismos da Administração trabalhem em cooperação. O isolamento das instituições pode constituir uma limitação tão grande como a inexistência de recursos. Deste modo, é importante concentrar esforços na capacidade institucional já instalada, através da promoção e do estabelecimento de projectos comuns, que possibilitem a eficiente formação de perfis profissionais e cadeias inter-relacionais mais dinâmicas, que actuem numa lógica de execução das propostas de plano formuladas.

A institucionalização de relações de coordenação e cooperação pressupõe uma mudança na forma sectorial de actuação entre os diferentes níveis da Administração, de modo a evitar que existam formas de actuação díspares no relacionamento com as diferentes entidades administrativas. Neste sentido Marques Oliveira sugere um diploma que estabeleça o *regime geral* das formas de relacionamento inter-administrativo.³⁶⁵

Trata-se de evitar a concorrência de políticas públicas e incentivar novos tipos de relacionamento nas relações inter-administrativas, promovendo no âmbito do ordenamento do território formas conjuntas de elaboração e execução de planos. É fundamental evitar a justaposição de planos, que elaborados de forma sectorial não contemplam a necessária articulação com os restantes instrumentos de ordenamento.

O relacionamento das diversas entidades na Administração assume particular relevância na actividade de planeamento, porque o município não actua sozinho mas com o acompanhamento de representantes dos diversos interesses a salvaguardar no âmbito do plano, sendo determinante a coordenação³⁶⁶ e concertação³⁶⁷ entre as diferentes entidades e sectores da Administração envolvidos.

³⁶⁵ Oliveira, M. (2003a), p. 13.

³⁶⁶ A Comissão Mista de Coordenação constituída para efeitos de elaboração dos PDM é um exemplo de coordenação entre as diferentes instituições da Administração.

³⁶⁷ O RJIGT prevê a concertação de interesses na elaboração dos PMOT. Para tal a Câmara Municipal realiza reuniões com as entidades que tenham apresentado discordância à proposta do plano, tendo em vista a obtenção de uma solução concertada.

É exigida à Administração, em matéria de planeamento, uma responsabilidade acrescida que resulta da concertação de soluções entre as várias entidades com interesses no plano, bem como uma maior vinculação dos seus intervenientes.³⁶⁸ A tradicional relação de hierarquia entre os diferentes níveis de Administração revela-se insuficiente face à complexidade de interesses envolvidos (alguns dos quais inconciliáveis ou antagónicos), aos diferentes instrumentos de ordenamento existentes, bem como à variabilidade de funções, objectivos e finalidades dos variados sectores da Administração. A perspectiva unilateral de cada entidade encarar os seus interesses tem, no âmbito da elaboração e implementação de planos, de dar lugar a uma lógica de articulação de pontos de vista onde as diferentes colectividades públicas se revejam.

Um elemento fundamental para que exista maior capacidade relacional entre os diferentes agentes e instituições é o que Putnam designa de capital social. Segundo o autor «Social capital refers to features of social organization, such as networks, norms, and trust for mutual benefit»³⁶⁹ A ausência de coordenação e credibilidade no compromisso mútuo reflecte-se na dificuldade de implementar as soluções previstas nos planos.

Uma das formas de facilitar a comunicação do cidadão com a Administração no sentido de promover intercâmbios de soluções para o território é tirar partido das potencialidades das novas tecnologias da informação e da comunicação,³⁷⁰ de forma a facilitar a transmissão de informação, designadamente no que diz respeito à divulgação e participação através da Internet e disponibilização de instrumentos de planeamento através, por exemplo, de sistemas de informação geográfica. As tecnologias possibilitam um canal de comunicação entre os cidadãos e a Administração que permite expressar a suas vontades e sugestões, particularmente relevante em matérias de consulta e participação de planos, capitalizando o potencial proporcionado pelas novas tecnologias.

O território deve ser o produto da capacidade de intervenção da sociedade civil e dos actores locais, integrando a valorização de recursos endógenos e a capacidade de ser competitivo e coeso. A execução das propostas previstas nos planos requer a sua internalização pelas comunidades locais e a integração em consensos alargados.³⁷¹ No limite, à Administração cabe um papel apenas de negociação e regulação de conflitos. Pode dizer-se que a abertura do sector público à iniciativa privada e à cooperação inter-organizacional do aparelho administrativo revela-se fundamental na

³⁶⁸ Para mais desenvolvimentos sobre os princípios da coordenação e da cooperação veja-se Oliveira, M. (2003a).

³⁶⁹ Putnam, R. (1993), p. 35.

³⁷⁰ Para mais desenvolvimentos sobre a importância das novas tecnologias na Administração Pública veja-se Magnusson, A., Olrich, T., Gudmundsson, G. (1999).

³⁷¹ João Cabral chama a atenção para a necessidade de articulação entre políticas e planos, e da importância crescente de projectos de desenvolvimento *versus* processos de planeamento.

afirmação do crescimento local. Susan Fainstein alerta para a necessidade destas iniciativas serem acompanhadas de um suporte nacional mais lato, para que as iniciativas locais não fiquem bloqueadas por instâncias governamentais de nível superior.³⁷² No quadro dos instrumentos de gestão territorial, assume particular importância a definição do programa nacional da política de ordenamento do território, enquanto instrumento definidor de linhas orientadoras que servirão de matriz à actuação dos âmbitos nacional, regional e municipal. Esta orientação é também determinante na definição de uma estrutura orientadora de actuação que potencie o empreendedorismo local, desenvolvendo a capacidade de cooperação entre os sectores público e privado.

3.7.2 – FORMA DE AGIR A PARTIR DO LOCAL

O homem toma consciência de si próprio e dos outros, o pensamento global reveste-se da necessidade de novas formas de agir a partir local. «O dever de agir, local e individualmente, assume por isso, uma responsabilidade densa e alargada, porque tomada perante um todo desmesuradamente ampliado»³⁷³. O local já não pode olhar apenas para si próprio, há um contexto mais vasto com o qual interage, se deixa influenciar e é influenciado. Mas a coesão destes espaços geográficos são mais que simples *clusters*, em abstracto representam «arenas urbanas»³⁷⁴ interligadas com o espaço global. Esta interpretação significa que estes espaços não são a produção e recriação de um simples processo de globalização, representam uma dimensão supra-municipal com coesão interna capaz de responder aos desafios globais.

Acresce que a crescente incidência dos processos de globalização implicaram um alargamento da escala geográfica de referência.³⁷⁵ A consolidação do nível central da União Europeia relativiza o nível nacional dos Estados Membros e os respectivos níveis regional e local.³⁷⁶ É neste contexto que a importância de agir a partir do local, mas tendo em conta da dimensão supra-municipal, tem sido reforçada em variados projectos de intervenção territorial. Mais recentemente, ao nível da gestão de centros urbanos, os níveis regionais/metropolitano são considerados fundamentais «na

³⁷² Fainstein, S. (1996), p. 183. Não deve porém confundir-se com a situação indesejada de ser o poder central a decidir. Neste caso inibe a capacidade de intervenção dos restantes agentes que agem sobre o território e torna ambígua a definição de responsabilidades dos diferentes poderes políticos.

³⁷³ Garcia, G. (2000), p. 101.

³⁷⁴ Derudder, B. et al. (2003), pp. 879 e ss.

³⁷⁵ Ferrão, J. et al. (1997), p. 18.

³⁷⁶ No Tratado de Roma, que estabeleceu a Comunidade Económica Europeia em 1958, as questões de ordenamento espacial não tinham lugar. Andreas Faludi e Bas Waterhout chamam a atenção para a o especial relevo que as políticas espaciais assumem hoje no seio da União Europeia designadamente no que respeita à política ambiental, aos fundos estruturais e às redes trans-europeias a elas associadas (Faludi, A., Waterhout, B. (2002), p. 4. As questões locais têm hoje um peso relativo diferente porque subiu-se um nível – o da escala europeia.

medida em que potenciam e credibilizam coordenações territoriais que levam à maximização de recursos»³⁷⁷. A este nível merecem especial destaque a criação e coordenação de políticas regionais de desenvolvimento comercial, com particular ênfase em termos de conteúdo de plano para a criação de cartas regionais de ordenamento comercial à escala metropolitana. Iniciativas análogas podem ser tomadas com vista à integração conjunta de recursos naturais, da rede viária, de zonamentos compatíveis, entre outras variáveis que não faça sentido o tratamento estanque a determinada unidade territorial.

As delimitações administrativas não podem ser um constrangimento ao ordenamento do território, designadamente no seu tratamento como um todo. Assim, a execução de muitos projectos, definida nos PDM, só fará sentido quando integrada em estratégias conjuntas com os municípios vizinhos. É neste sentido que Paulo Correia considera existir uma clivagem entre as tarefas do poder central e os objectivos e orientações locais, assumindo especial importância as áreas metropolitanas³⁷⁸ que possibilitem um planeamento, programação e gestão à escala regional ou sub-regional.³⁷⁹ Para que algumas das estratégias e dos projectos previstos nos Instrumentos de Gestão Territorial tenham coerência entre si, têm que ser concebidos e implementados numa lógica supra-municipal. Veja-se, por exemplo, a localização de áreas industriais, de equipamentos para controlo da poluição, gestão e protecção de recursos naturais, de coordenação de redes de transportes adequados a movimentos pendulares que, pensados a uma escala local, traduzem deficiências de implementações e dificilmente serão geridos com eficiência.

Na definição da composição da Comissão Mista de Coordenação (CMC), está prevista a faculdade dos municípios vizinhos se fazerem representar. Esta novidade introduzida pela Portaria n.º 290/2003 de 5 de Abril, a qual define a composição, competências e funcionamento da CMC, evidencia a preocupação de integrar, além de técnicos da Administração directa e indirecta do Estado, outros interesses à escala regional que se mostrem relevantes na elaboração dos instrumentos de planeamento, incluindo a participação de representantes de municípios vizinhos.

Há projectos que faz todo o sentido não serem pensados na estrita lógica do âmbito municipal, a gestão de resíduos por exemplo, em que pode haver uma economia de recursos e uma resolução mais fácil dos problemas se forem tratados conjuntamente. É na lógica de simplificação dos procedimentos e gestão integrada de projectos que Vítor Campos sugere a cooperação inter-municipal na regulamentação urbanística. Entre as principais vantagens destaca-se o ultrapassar de

³⁷⁷ Balsas, C. (2002), pp. 134-135.

³⁷⁸ As áreas metropolitanas representam um claro enfoque na importância da dimensão regional e sub-regional.

³⁷⁹ Correia, P. (1993), p. 278.

problemas difíceis de resolver à escala do município, partilha de conhecimentos e regras uniformes na parte regulamentar dos planos nos municípios envolvidos.³⁸⁰ A actuação partir da mobilização local mas considerando projectos de âmbito supra-municipal é determinante para um correcto ordenamento do território e coerência dos instrumentos de planeamento.

³⁸⁰ Campos, V. (1992), pp. 23 e ss.

4 – CONCLUSÃO

Na presente conclusão efectua-se uma síntese conclusiva que procura ir mais além na reflexão das temáticas abordadas e na sua relevância para a concretização dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT). Pretende-se, em simultâneo, abrir perspectivas para campos de investigação futura.

Perante o ritmo acelerado de mudança, os novos desafios que se levantam ao desenvolvimento territorial, designadamente no que respeita aos fenómenos de globalização aliados à fragmentação das sociedades, fazem emergir a importância do local, uma vez que é neste nível que as políticas globais se concretizam e adquirem significado.³⁸¹

Todavia, o futuro é incerto e feito de ciclos, rupturas ou acontecimentos inesperados. Neste contexto, as previsões perdem eficácia e os modelos de referência tradicionais já não se ajustam aos processos de transformação actual. Há necessidade de passar à prática os instrumentos de planeamento, mas, em ambiente de desregulação e de forte competitividade, impõem-se exigências de organização territorial com novas formas e que respondam às necessidades de estruturação.

Num contexto onde se processa a passagem de um planeamento tecnocrático para concepções mais participadas, cada vez mais se reconhece e reivindica a necessidade de intervenções operativas e planeadas. A esfera pública e muito em particular os municípios assumem um papel determinante nesta matéria. Neste sentido, tendo em atenção as necessidades de planeamento territorial que se fazem sentir no nosso país e os desafios de desenvolvimento que se colocam (segunda parte), defende-se a importância dos PMOT serem concebidos de forma a proporcionarem a sua efectiva execução, o que exige a compreensão do planeamento como um processo contínuo.

Dos factores que intervêm neste processo destacam-se, como determinantes na concretização dos PMOT, a discricionariedade na actividade de planeamento, a participação pública, a flexibilização e a política fundiária municipal. Exige-se um esforço no aperfeiçoamento do conteúdo normativo, bem como novas formas de actuação no âmbito das diferentes escalas dos PMOT. Em simultâneo, assiste-se a uma intervenção estatal menos directa, num ambiente que requer uma postura mais operativa, responsabilizada e cooperante por parte da Administração.

³⁸¹ Ruivo, F. (1993), pp. 97 e ss.

4.1 – A EMERGÊNCIA DA EXECUÇÃO DOS PMOT NUM PROCESSO DE PLANEAMENTO CONTÍNUO

A necessidade de intervenções planeadas requer cada vez mais instrumentos de planeamento operativos. Para que os planos tenham utilidade no âmbito do planeamento, têm de passar para além de reflexões teóricas, de como deverá ser o território e possuir a capacidade de o transformar de acordo com as suas disposições.

Neste sentido, os PMOT constituem uma tipologia de plano que têm a «intrínseca vocação de cumprimento»³⁸². Vinculativos quer para a Administração quer para os particulares, estabelecem como deve ser ordenado o território durante o horizonte temporal do plano. Assim, encontram-se especialmente vocacionados para a execução, mas para que esta efectivamente ocorra, o planeamento deve ser entendido como um processo contínuo, interpretando os factores intervenientes na elaboração do plano como elementos que condicionam e podem ser pensados para facilitar a execução.

O défice de execução de planos é realçado por alguns autores³⁸³ que chamam a atenção para a desconformidade existente entre o que se planeia e o que efectivamente se executa. Considera-se que é fundamental reunir condições que permitam passar à prática as propostas preconizadas pelos planos, sendo determinante a identificação de orientações que pautem o desenvolvimento territorial e a definição de mecanismos legais que proporcionem a sua efectiva concretização.

4.2 – PERSPECTIVAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E O REGIME LEGAL NA PROBLEMÁTICA DA EXECUÇÃO DOS PMOT

Dada a limitação do Estado enquanto fornecedor de serviços e as implicações dos processos de globalização, os níveis local e regional assumem cada vez mais importância enquanto dimensão territorial. O território é colocado no centro do debate emergindo a necessidade de os instrumentos de planeamento responderem a novos desafios. As sociedades fechadas, onde o poder da Administração podia ser afirmado pela imperatividade, dão lugar a uma diferenciação estratégica e operativa dos instrumentos de planeamento. A Administração será tanto mais eficiente quanto maior for a capacidade de assumir uma postura forte em questões essenciais, sendo simultaneamente ágil e aberta à mudança, capaz de introduzir mecanismos de reajuste.

³⁸² Tomás-Ramon Fernández (2001), p. 63.

³⁸³ Entre outros, veja-se Oliveira, C. (1998).

É neste contexto que a Administração tem que possuir discricionariedade suficiente para, em particular no âmbito do planeamento municipal, existir a possibilidade de ajuste às realidades urbanísticas e especificidades locais. Simultaneamente, existem formas de mitigar essa discricionariedade estabelecendo-se regras que balizem aquilo que é o campo de actuação da Administração. Faz-se referência a um conjunto de factores que limitam a discricionariedade (ponto 2.5) desde a elaboração do plano até à sua implementação, passando pelo desenvolvimento de trâmites procedimentais obrigatórios. Assim, no âmbito de actuação da Administração, a discricionariedade é entendida como fundamental na concretização dos PMOT, uma vez que, se devidamente regulada, confere ao município a margem necessária para a escolha das soluções que entende mais adequadas ao seu desenvolvimento. Na opção por esta ou aquela solução, releva-se a necessidade da definição do conceito de interesse público, devendo identificar e explicitar-se claramente, em cada fase do processo de planeamento, quais os objectivos de interesse público que se prosseguem. Trata-se de garantir que o conceito não seja utilizado de forma arbitrária, facto particularmente agudizado na actividade de planeamento onde se exige um esforço suplementar na clarificação e harmonização dos diferentes interesses envolvidos.

Uma das formas de mitigar a discricionariedade é através da participação pública e esta constitui um dos desafios do planeamento territorial. A sociedade é cada vez mais exigente em termos de oportunidades de participação e disponibilização de informação. Cada vez mais se reconhece a importância da participação se efectuar no decorrer do processo de planeamento (participação preventiva), não se restringindo apenas ao período de discussão pública, quando a proposta do plano já se encontra elaborada (participação sucessiva). O grau de participação interfere na maior ou menor facilidade de execução do plano, uma vez que determina a legitimidade das propostas e o consenso em torno das mesmas. Por outro lado, os processos participativos proporcionam a co-responsabilização dos intervenientes que, tomando parte no processo, se sentem mais motivados para passar à prática as soluções do plano.

No que respeita à previsão legal da participação em termos de PMOT, esta encontra-se plenamente garantida, desde a fase de elaboração do plano até à sua implementação, mas a tradição de participação em Portugal é parca, não sendo suficiente estar definida em termos formais. Existe, pois, um conjunto de limitações que se traduzem numa participação deficiente, as quais importa minorar, potenciando o envolvimento em questões colectivas e tendo em consideração os vários actores e interesses em presença. Esta actuação representa um esforço para inserir o planeamento nas práticas sociais, quebrando a indiferença dos cidadãos perante responsabilidades cívicas e promovendo a mobilização na execução das propostas dos PMOT.

Considera-se que o envolvimento e contributo dos diversos actores nos processos de elaboração e execução dos planos deve assentar numa participação qualificada, proporcionando o acesso à informação e a compreensão de possíveis especificidades técnicas em questão. É fundamental uma participação capaz de se assumir como parte integrante de um processo de formação de planos, a qual vai ter repercussões na sua execução tornando os cidadãos mais conscientes, exigentes e empenhados na defesa de novos desafios de desenvolvimento territorial.

Sem pôr em causa os princípios que informam a necessária estabilidade que exige o desenvolvimento coerente e sustentado, a concretização dos PMOT requer que estes dispunham da flexibilidade necessária para acolher novas soluções, num processo interactivo com uma realidade dinâmica, cuja trajectória de evolução nunca é completamente previsível. Neste sentido revela-se indispensável a articulação e compatibilização com os municípios vizinhos, permitindo a cooperação e concertação em matéria de planeamento.

O quadro legal vigente tem de criar mecanismos de flexibilidade que permitam adaptar os instrumentos de planeamento à rápida transformação da estrutura económica e social. Perante um cenário crescente dos níveis de incerteza, a execução de planos terá que contemplar, além da capacidade táctica de inflexão, diferentes estratégias alternativas. «Olhar o Plano hoje exige libertar-se das certezas de ontem. Ponderar, flexibilizar, reconhecer as insuficiências entre o esperado e o obtido»³⁸⁴. Esta flexibilidade requer que os índices e parâmetros urbanísticos definidos sejam coerentes e proporcionais ao detalhe da função conformadora do plano.

A necessidade de ajustamento do plano requer um planeamento mais flexível e uma discussão permanente relativamente ao que se pretende alcançar em cada momento e a forma de o conseguir.³⁸⁵ Esta postura traduz uma nova visão de conceber e implementar planos, centrada na formação do plano como um processo contínuo susceptível de formulações e reavaliações, onde a monitorização constitui um importante mecanismo de *feed-back* que permite aferir os objectivos do plano e respectivos instrumentos de acção.

A reduzida operacionalidade que os PMOT revelam são o reflexo da morosidade dos processos de elaboração, revisão ou alteração destas figuras de plano formal. A efectivação de estratégias territoriais concretas exige a existência de instrumentos de planeamento capazes de levar à prática as suas propostas. Na problemática da execução dos PMOT é determinante a criação de mecanismos legais que dotem os instrumentos de planeamento com potencial para a concretização de políticas territoriais operativas. Até à Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e

³⁸⁴ Silva, R. da, Cruz, V. da (1995), p. 45.

³⁸⁵ No mesmo sentido, Hall, P. (1980), p. 13.

de Urbanismo, o sistema legal era omissivo em matéria de instrumentos e mecanismos de execução de planos, vindo posteriormente o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial a desenvolver as linhas de actuação preconizadas por esta lei (ponto 3.5), proporcionando as bases legais para uma efectiva execução de planos.

Por outro lado, o território não tem de ser tratado todo com a mesma intensidade, uma vez que as probabilidades de transformação não são iguais em todo o lado. Assim, a eficácia de execução de um plano dependerá cada vez mais da coerência da estrutura definida e da consistência dos traçados, que do zonamento abstracto. A delimitação da Reserva Agrícola Nacional (RAN) e da Reserva Ecológica Nacional (REN) abrange vastas áreas de território, sendo determinante que nas propostas dos planos existam soluções de ordenamento para estes espaços. Uma atitude demasiadamente proibitiva, relativamente aos usos de solo, não só não resolve as questões emergentes da aplicação dos planos, como enviesa as soluções e fomenta o abandono das propostas previstas. O acto de “proteger” deve ser uma apropriação pela positiva, implicando uma acção consequente de ordenamento e compatibilização de potenciais usos ou actividades.

A falta de reservas de solo é outra premissa importante para o desenvolvimento territorial que se reflecte na efectiva execução dos planos, designadamente no que diz respeito ao dimensionamento de espaços públicos, equipamentos e outros elementos estruturantes. A retracção dos municípios portugueses, no que diz respeito à efectivação de uma política de solos,³⁸⁶ veio dificultar o ordenamento do espaço, de acordo com o que se encontra preconizado nos planos. Por outro lado, verifica-se o sobredimensionamento dos perímetros urbanos, na ilusão de abarcar a maior diversidade de situações possível, os quais não resolvem as dificuldades de contenção da dispersão do povoamento.

Considera-se que uma política de solos eficiente permitiria reduzir ao mínimo a pressão urbanística fora dos aglomerados urbanos. Ajudaria a evitar problemas que dificultam a implementação dos PMOT, designadamente os resultantes da falta de solo para espaços verdes e equipamentos, da existência de miolos urbanos já infra-estruturados, que se mantêm expectantes, da dispersão das construções ao longo das vias ou outras dificuldades resultantes da geometria cadastral dos solos.

A capacidade de responder às pressões de urbanização, em cada uma das categorias de solo, depende, em larga medida, da qualidade de resposta dos espaços urbanos ou de urbanização programada. A definição dos perímetros urbanos não pode, por isso, ser o negativo das condicionantes de uso do solo, assumindo os Regimes Jurídicos da RAN e da REN um papel de destaque, quer pela parte significativa de território que ocupam, quer pelos limites que impõem à

conformação do solo. É neste sentido que, a imposição de modelos monofuncionais deve dar lugar à compatibilidade de diferentes categorias de uso do solo, para que seja possível «superar a dicotomia rural/urbano e incorporar, projectualmente, os territórios não construídos com os territórios activos (e não como “vazios” e “reservas”, etc.) e possuidores de qualidades específicas (biofísicas, culturais, estéticas, produtivas, etc.) caracterizadoras de novas paisagens urbanas»³⁸⁷.

Nesta linha, os planos devem estar também providos de uma vertente estratégica, no sentido de estabelecerem uma avaliação prospectiva do que se pretende, traçando o esqueleto do plano em termos estruturais, o qual permite evitar um sistema moroso de aproximações sucessivas e os riscos de enquadramento das iniciativas ad-hoc.

4.3 – LINHAS DE ACTUAÇÃO PARA A CONCRETIZAÇÃO DOS PMOT

O processo de planeamento relativo à concepção e implementação dos PMOT, o quadro legal que se lhes encontra associado, bem como a actuação da Administração, são determinantes na efectiva concretização destes instrumentos de gestão territorial. Os aspectos relativos à discricionariedade, à participação, à flexibilidade e à disponibilização do substrato solo, são a tónica dominante num processo de planeamento onde se reafirma a importância de ser contínuo.

O estudo desenvolvido no âmbito da presente dissertação permite concluir acerca de um conjunto de linhas de actuação, que seguidamente se salientam e que devem pautar a concretização dos PMOT, tendo em vista um melhor ordenamento do território:

- Desenvolver meios que permitam uma actuação imparcial da Administração, designadamente com a explicitação dos objectivos do plano e fundamentação das suas propostas, bem como coerência na aplicação, a cada caso concreto, de conceitos indeterminados. O processo de concepção e implementação dos PMOT deve ser consensual e transparente, uma vez que o zonamento ou desenho urbano destes planos induz um valor diferenciado à propriedade.
- Garantir que, no âmbito de competências da Administração, balizando a discricionariedade que pauta a sua actuação e definidos os objectivos de cada PMOT, exista a margem de aplicação suficiente para a execução das propostas previstas nos planos e que cada município considera mais adequadas (por exemplo, margem para aplicação de *standards urbanísticos*).

³⁸⁷ Documento de Apoio ao Colóquio Sobre Políticas Urbanas (2002), p. 30.

- Promover a participação pública garantindo o acesso e difusão de informação, designadamente através da elaboração de relatórios não técnicos. Este procedimento permite a participação para além do cumprimento obrigatório de formalidades processuais, transformando-a num instrumento ao serviço de um plano mais democrático e consensual.
- Estabelecer um equilíbrio entre os períodos de tempo previstos para a participação (discussão pública por exemplo) e a totalidade de tempo despendido para a formação do plano. A participação pode ser uma mais-valia para a execução do plano, porque permite a construção de um consenso mais alargado acerca das propostas com quem o vai concretizar. Todavia, há que ter precaução para que a participação não pese demasiado em termos de tempo no processo de formação do plano, desajustando-o da realidade e subvertendo afinal a sua razão de ser.
- Flexibilizar o processo de concepção e implementação dos PMOT. Em lugar do zonamento tradicional, privilegiando critérios menos rígidos e menos prescritivos quanto aos usos e às densidades urbanísticas, no sentido de incorporar a flexibilidade necessária, quer ao nível do conteúdo, quer da procedimentalização do plano, reduzindo o tempo de formação, definindo prioridades e traçando estratégias alternativas para as soluções urbanísticas mais relevantes.
- Regular o regime legal dos instrumentos de gestão territorial de forma a facilitar a elaboração, gestão e execução dos PMOT. Numa altura de elaboração da segunda geração de Planos Directores Municipais (PDM), esta regulamentação afigura-se essencial, designadamente no que diz respeito à definição de uma uniformidade de critérios para classificação e reclassificação de solo rural e urbano, aplicáveis a todos os municípios, e definição de conceitos técnicos e terminologias que facilitem a gestão e a compatibilização dos vários instrumentos.
- Definir os objectivos de desenvolvimento e de ordenamento ao nível do espaço supra-municipal e regional, de forma a dar coerência prospectiva aos planos de âmbito municipal e possibilitar a sua articulação com o restante programa de ordenamento. Neste sentido, é importante evitar os sucessivos atrasos verificados na elaboração de planos regionais, os quais desempenham um papel fundamental no enquadramento das propostas contidas nos PMOT.
- Identificar os valores a proteger nos espaços que integram a reserva agrícola e ecológica, efectuando uma análise conjunta com as estruturas de povoamento e as actividades

humanas exercidas. Na delimitação das áreas a integrar nos regimes da RAN e da REN é determinante a legitimação e explicitação clara dos recursos a salvaguardar, demonstrando os valores em presença e avaliando os riscos potenciais de uma não salvaguarda e que devem ser tomados em conta na definição dos objectivos de planeamento do território.

- Desenvolver o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território que estabeleça os princípios e regras orientadoras para os restantes instrumentos de planeamento.
- Aproveitar as potencialidades das novas tecnologias da informação e da comunicação³⁸⁸ de forma a facilitar a transmissão de informação, designadamente no que diz respeito à divulgação e participação através da Internet e disponibilização de instrumentos de planeamento através, por exemplo, de sistemas de informação geográfica. As tecnologias possibilitam um canal de comunicação entre os cidadãos e a Administração que permite expressar a suas vontades e sugestões, particularmente relevante em matérias de consulta e participação de planos, capitalizando o potencial proporcionado pelas novas tecnologias.
- Dotar os serviços municipais de pessoal técnico com formação especializada em termos de planeamento territorial, para que se garantam o rigor administrativo e a análise particular que cada caso exige. A confiança na capacidade dos municípios é fundamental para evitar a diluição de responsabilidades nos diversos organismos com jurisdição sobre o mesmo espaço e a consequente morosidade nos processos de tomada de decisão.
- Promover a integração do espaço urbano com o espaço rural, em lugar de uma abordagem do território baseada numa perspectiva redutora resultante da dicotomia simplista entre o rural e o urbano. Para que os planos sejam operativos considera-se fundamental equacionar o território em toda a sua dimensão, não encarando o solo rural como o negativo do solo urbano, mas como a base do suporte dos espaços naturais, com tipologias e estruturas de povoamento próprias. Assim, é indispensável o desenvolvimento de uma modalidade de intervenção para o ordenamento das actividades em espaço rural.
- Simplificar a tramitação dos PMOT, evitando que o longo período de tempo despendido na elaboração e aprovação do plano o torne desajustado da realidade. Nesta sentido assume particular relevância a clarificação do regime procedimental da figura de Plano de Pormenor simplificado, bem como a definição do respectivo conteúdo material e documental, dando enquadramento legal a figuras de planos mais céleres.

³⁸⁸ Para mais desenvolvimentos sobre a importância das novas tecnologias na Administração pública veja-se Magnusson, A., Olrich, T., Gudmundsson, G. (1999).

- Efectuar a monitorização do plano à medida que vai sendo implementado, porque o sucesso da implementação do plano depende, em parte, da capacidade de ajustamento das soluções previstas à realidade. Neste sentido, há necessidade de identificar e tornar disponíveis as insuficiências detectadas, os indicadores desajustados ou outra qualquer alteração susceptível de introduzir modificações às disposições vigentes.
- Delimitar os perímetros urbanos dos PMOT tendo por base estudos que caracterizem a transformação urbanística, designadamente no que diz respeito aos tipos de povoamento e suas relações com a morfologia do território, às características do tecido urbano construído e à articulação da paisagem rural e urbana.
- Distinguir a necessidade de pormenorização das diferentes partes do território. Os PP, dado o seu elevado detalhe, desactualizam-se rapidamente, por isso devem ser imperativos somente em disposições em que seja possível eliminar as incertezas, estabelecendo a necessária comunicação entre os diferentes intervenientes no processo de urbanização.
- Desenvolver formas de acesso e disponibilização de elementos fundamentais da história local, e a dados estatísticos actualizados da mais variada ordem, como sejam: demografia, actividades económicas, infra-estruturas, equipamentos, empregos, alojamento, entre outros. As linhas estratégicas de desenvolvimento e propostas traçadas nos PMOT dependem, em grande medida, da fidelidade do diagnóstico efectuado e este, por sua vez, da existência, actualidade e fiabilidade de dados estatísticos que permitam fazer uma avaliação correcta da situação actual.
- Criar, se necessário, diferentes graus de pormenorização das propostas do plano consoante as necessidades de tratamento do espaço. Nos PMOT, designadamente ao nível dos Planos de Urbanização (PU) e dos Planos Directores Municipais, pode ser aplicado o que Nuno Portas designa de «regulamentação variável e progressiva»³⁸⁹ que permite atribuir ao plano várias “escalas” ou “focos” dependendo na necessidade de pormenorização de determinada área. Não é esta a orientação do RJIGT, mas considera-se útil este princípio, evitando remissões sucessivas para planos de ordem inferior sem tomar atempadamente as medidas estruturais de ordenamento.
- Tornar o RJIGT explícito na distinção entre revisão e alteração, dado que as modificações que o plano sofre terão que ser necessariamente diferentes para cada uma das situações.

³⁸⁹ Portas, N. (1998b), p. 116.

- Ter em consideração as reais necessidades da população na elaboração, alteração ou revisão de PMOT. Estes planos devem ser o resultado de um acordo assumido com a população para a qual se destinam, não esquecendo que o aval do poder político é determinante no impulsionamento das propostas.
- Simplificar a informação jurídica dos regulamentos dos planos, no sentido de serem facilmente compreensíveis e de fácil interpretação para quem os vai aplicar.³⁹⁰ As disposições normativas dos PMOT devem ser apenas as necessárias e suficientes, existindo alguma margem de manobra que permita integrar oportunidades não previstas ou previsíveis. Uma regulamentação que Nuno Portas designa de selectiva em vez de exhaustiva.³⁹¹
- Adotar uma política activa de solos, no sentido de construir reservas fundiárias municipais, que permitam a disponibilização de solo urbano em tempo, lugar e quantidades adequadas, facilitando a execução do plano e antecipando novas necessidades. Neste âmbito, a adopção de uma atitude de cooperação, por parte do município, com os diferentes parceiros envolvidos, pode evitar dispêndio de tempo e custos de expropriação, que inviabilizam novas intervenções.
- Incentivar a participação pública numa fase inicial de elaboração da proposta do plano, para que os intervenientes se revejam nas soluções adoptadas e se sintam co-responsabilizados para as implementarem. A Administração não se deve limitar à simples audição das pretensões dos intervenientes mas promover a concertação entre eles, no sentido de proporcionar a compreensão e aceitação das propostas definidas.

³⁹⁰ Segundo Salis Gomes simplificar a lei consiste também em fazer “boas leis”, redigi-las de forma clara e compreensível para que não especialistas percebam o seu conteúdo (Gomes, S. (2003), p. 209). Na clareza e simplificação que se fala terá sempre que existir um equilíbrio entre adoptar uma linguagem precisa e técnica para salvaguardar a segurança jurídica e simultaneamente ser compreensível, clara e de fácil aplicação. No Direito do Urbanismo o equilíbrio das partes encontra-se particularmente dificultado, uma vez que se verifica a junção de várias linguagens especializadas (direito, urbanismo, engenharia civil, arquitectura). Embora se trate de uma questão polémica que não reúne consensos, há movimentos nos países anglo-saxónicos, por exemplo o *Plain English*, que defendem uma linguagem compreensível e clara para o cidadão, cabendo à precisão garantir o problema da segurança jurídica. Para desenvolvimentos relativos à aplicação dos princípios do *Plain English* à redacção jurídica veja-se:

<http://www.plainlanguagenetwork.org/kimble/dollars.htm>;

<http://www.plainlanguagenetwork.org/kimble/modest.htm>;

<http://www.adler.demon.co.uk/ clarity.htm>.

Não obstante a ausência de consenso na matéria considera-se que os regulamentos dos planos devem ser de fácil interpretação, dada a variedade de áreas profissionais que intervêm no planeamento, para que não haja dúvidas na aplicação dos mesmos critérios para situações análogas.

³⁹¹ Portas, N. (1995), p. 28.

- Garantir que a concretização das propostas dos planos não se restringem ao cumprimento dos requisitos de candidatura aos programas de financiamento da Administração Central (PROSIURB, POLIS, etc.), em detrimento da definição de uma estratégia viável de desenvolvimento territorial. A execução do plano deve resultar de necessidades reais, não de projectos integrados de forma autónoma ou sectorial, impondo-se aos planos, quando tais projectos deviam emanar de estudos integrados desses planos.

Em suma, para a concretização dos PMOT é fundamental construir localmente modelos de desenvolvimento, através da avaliação crítica da transformação do território. Em planeamento não pode haver os que criam os planos e os que aplicam as suas disposições. Tem que existir uma atitude prospectiva e de contínuo ajuste às novas circunstâncias, potenciando a discussão, a negociação e a cooperação num projecto comum onde todos se revêem e a cada uma cabe implementar.

4.4 – O PAPEL DO PLANEADOR E A IMPORTÂNCIA DE UMA NOVA ACÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO

O planeamento do território e, em particular, o processo de concepção e implementação de PMOT implica, fundamentalmente, um trabalho de equipa transdisciplinar, envolvendo num processo complexo, diferentes áreas disciplinares. Um profissional de planeamento deve ter a preocupação de avaliar a aplicação dos instrumentos, estratégias e políticas de desenvolvimento que elabora. Deve constituir uma preocupação central a análise das diferentes fases e escalas do processo de organização do espaço, que não podem estar todas comprometidas da mesma forma e ao mesmo tempo. Neste sentido, a Nova Carta de Atenas³⁹² realça a importância de elaborar instrumentos operacionais que assegurem a eficiência, facilitem a participação pública e a responsabilização das autoridades locais, dos actores económicos e dos cidadãos no sentido de promover a coesão espacial.

O papel do planeador não se restringe apenas a elaborar planos no sentido material, há que ter em conta, neste âmbito, o processo político, de forma a atingir o equilíbrio desejado entre os interesses públicos e privados. O planeador tem um importante papel de mediador evitando conflitos de interesses e arbitrariedades nos programas e projectos preconizados por estes instrumentos. A capacidade de negociação e mediação afirma-se cada vez mais importante na procura de um

³⁹² Para mais desenvolvimentos veja-se. Conselho Europeu de Urbanistas (2003) - A Nova Carta de Atenas 2003. Direcção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento. [Sítio Internet] <http://www.dgotdu.pt/atenas.html>, consultado em 26-04-2004.

consenso social, de forma a conseguir colocar em prática a monitorização, revisão, gestão e execução dos programas previstos nos planos.

É determinante que as diferentes áreas profissionais, intervenientes na concepção e implementação do plano, aprendam a cooperar, a identificar interesses comuns e a confiar uns nos outros. Os profissionais de planeamento devem promover este clima de aprendizagem mútua, incentivando o acordo em matérias relevantes para o plano. A formulação dos planos tem que ser pensada como um processo social, não se restringindo a um exercício técnico. Este profissional tem que integrar as diversas componentes do processo de planeamento, designadamente no que respeita a facilitar fluxos de informação, representar interesses (com responsabilidades por um julgamento independente), modelar procedimentos e ajustar as propostas face a transformações e contingências.

A necessidade de aceleração de procedimentos e modernização do Estado e da sociedade, exige que os profissionais se empenhem na viabilidade das propostas e na simplificação das disposições reguladoras dos planos, possibilitando o seu ajustamento a necessidades não tidas em conta à partida.

Na Administração Local evidenciam-se, em particular, preocupações crescentes que decorrem da necessidade de desenvolver mecanismos operacionais, que possibilitem a execução dos seus instrumentos de planeamento. Nesta lógica, o processo de elaboração e implementação dos PMOT tem de ser capaz de definir prioridades, construir parcerias e estabelecer consensos. É imperioso agilizar o relacionamento da Administração com os restantes parceiros que interagem no território. Como salienta Silva Cardoso, «a inoperacionalidade é evidente no relacionamento entre a Administração Local e o sector privado, em virtude de inviabilizar dinâmicas essenciais para a concretização de uma gestão urbana adequada aos ritmos de transformação do território»³⁹³.

Acredita-se que o sucesso da implementação das soluções previstas nos instrumentos de planeamento depende, para além da identificação dos interesses e da capacidade de relacionar os agentes, da mobilização dos diversos intervenientes e da capacidade de lhes imprimir um sentimento de responsabilização. Assim, para que o plano passe do papel para a acção é fundamental que a Administração seja selectiva nas propostas de desenvolvimento e crie mecanismos operacionais de implementação dos projectos. Tal é possível com o recurso a uma atitude pró-activa, visando agilizar o relacionamento entre os diferentes organismos administrativos e da própria Administração com os variados agentes que intervêm no território.

³⁹³Cardoso, S. (1998), p. 21.

Tratando-se da implementação do plano a situação agudiza-se, uma vez que é necessário responder em tempo real a um projecto ou uma proposta, enquadrando-a nos limites de intervenção da solução definida no plano. Perante este contexto, entre outros mecanismos de ajustamento, terá que existir um relacionamento ágil entre a Administração e os diversos intervenientes que permita uma resposta em tempo útil. Como sublinha Costa Lobo, reportando-se ao campo do desenvolvimento urbanístico, «no processo de implementação há um enorme esforço a dispensar no relacionamento de todos os que têm iniciativas com o órgão de poder»³⁹⁴.

É indispensável promover dinâmicas de consolidação, que alguns designam por «capital social»³⁹⁵ e «capital institucional»³⁹⁶, potenciando o envolvimento cívico, os laços sociais e o relacionamento institucional. Esta actuação facilita a cooperação e a comunicação e proporciona a confiança para actuar em projectos comuns. Há, no entanto, que ter particular atenção à ocorrência de situações de oportunismo, sendo os recursos de capital social e institucional determinantes para garantir a ética e a confiança que a conciliação de interesses exige. A nova Administração, em particular as autarquias locais, deve desenvolver um esforço no sentido de mediar conflitos, estimular o entendimento dos intervenientes com interesses concorrenciais no território, assumindo um papel de demonstração, de apoio e mobilização de parcerias.

É fundamental que os diferentes intervenientes tomem consciência das relações de interdependência do território e dos resultados de soma positiva que podem advir da capacidade de negociar e contractualizar as soluções do plano, para que cada um, na sua perspectiva e preservando a diversidade de situações, contribua para o jogo da unidade territorial, proporcione a homogeneidade e a diversidade, mas aceite os particularismos e a descontinuidade, distinguindo entre o que se ganha em impor ou em esperar a oportunidade. Neste contexto há que tirar partido das formas de facilitar as relações do cidadão com a Administração aproveitando as potencialidades das novas tecnologias da informação e da comunicação³⁹⁷, difundindo novas formas de relacionamento.

As parcerias e os diferentes processos colaborativos significam uma diluição da dicotomia tradicional existente entre os sectores público e privado. A contractualização e os acordos podem marcar a diferença na execução dos instrumentos de gestão territorial, sendo o processo de planeamento a garantia da qualidade das soluções adoptadas, tornando as propostas dos planos mais operacionais, justas e transparentes.

³⁹⁴ Lobo, C. (1999), p. 24.

³⁹⁵ Para mais desenvolvimentos sobre o conceito de capital social veja-se Putman, R. (1993), pp. 35-42.

³⁹⁶ Healey, P. (1998), pp. 1531-1546.

³⁹⁷ Para mais desenvolvimentos sobre a importância das novas tecnologias na Administração Pública veja-se Magnusson, A., Olrich, T., Gudmundsson, G. (1999).

Esta nova postura exigida à Administração requer um poder local mais determinado, inovador e interventivo, onde as palavras chave da acção municipal sejam: negociar, contractualizar, e cooperar. Mas como referem alguns autores «se será capaz de o fazer com sucesso ou não, só mesmo o tempo o dirá. E um tempo que se mede em gerações ... talvez a próxima».³⁹⁸

³⁹⁸ Rua, J., Pedrosa, A., Santinha, G. (2000), p. 25.

BIBLIOGRAFIA

ALBRECHTS, L. (1999), «Planers as catalysts and initiators of change - the new structure plan for Flanders», in *European Planning Studies*, n.º 6, vol. 4, pp. 411-424.

ALEXANDRE, J. A. A. (2003), *O planeamento estratégico como instrumento de desenvolvimento de cidades de média dimensão*, Tese de Mestrado, Aveiro, Universidade de Aveiro/DAO.

ALEXANDRINO, J. (1998) «A ratificação do PDM de Almada», in RJ, n.º 22, Março de 1998.

ALVES, F. B., SACADURA, F. C., VAZ, L. (1992), «O PDM e a gestão municipal», in *Desenvolvimento Regional: Boletim da Comissão de Coordenação da Região Centro*, n.º 34/35, pp. 111-130.

ALMEIDA, A. D. de (1995), *A função dos medidas preventivas e a liberdade de conformação de planos urbanísticos*, Lisboa, Inédito.

AMDAM, J. (1999), «Confidence building in local planning and development. Some experience from Norway», in *Sociedade e Território*, n.º 29, pp. 63-81.

ANTUNES, L. F. C. (2002), *Direito Urbanístico*, Coimbra, Almedina.

ANTUNES, L. F. C. (2003), «Banalidade semântica ou código de princípios?», *Um código de urbanismo para Portugal?*, Coimbra, Almedina.

ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE DIREITO DO URBANISMO (1998), *A execução dos Planos Directores Municipais*, Coimbra, Almedina.

AVILA, N., FERRER, M. (1998), «La participación sustentable promotora de Identidad de las comunidades locales», *Congresso IberoAmericano de Urbanismo sobre Reestruturação Urbana e Coesão Territorial*, Porto.

BAGUENARD, J., BECET, J-M. (1995), *La démocratie locale*, 1.ª edição, Paris, PUF.

BALSAS, C. (2002), *Urbanismo comercial e parcerias público-privado*. Lisboa: Observatório do Comércio.

BASSETT, K., et al. (1990), «Living in the fast Lane: Economic and Social Change in Swindon», *Localities: the changing face of urban Britain*, 2.ª edição, Unwin Hyman, London, 1990, pp. 45-85.

BAUM, M. (1998), «O poder local e a participação política: a cultura política dum concelho alentejano numa perspectiva comparada», in *O município no mundo português*, 1.ª edição, Funchal, Centro de Estudos de História do Atlântico e Secretaria Regional do Turismo e Cultura.

BEDFORD, T.; CLARK, J.; HARRISON, C. (2002) – «Limits to new public participation practices in local land use planning», *Town Planning Review*, vol. 73, n.º3, pp. 311-331.

BELCHIOR, I. N. (1997), *Metodologias em planeamento físico: técnicas de prospectiva e adequação a diferentes contextos*, Projecto FC, Universidade de Aveiro/DAO.

BILHIM, J. (2002), «Cultura de responsabilização», *A reinvenção da função pública*, 3.º Encontro INA, pp. 449-454.

CABRAL, J. (2002), «Para uma Política de Cidades – Os imperativos, as novas políticas urbanas, as questões críticas», in *Sociedade e Território*, n.º 33, pp. 24-35.

CABRAL, J., SILVA, J. (1994), *Guide pour la réalisation des plans stratégiques de développement des villes moyennes*, Lisboa, Oficina de Arquitectura.

CARDOSO, S. (1998), *Planos Operativos de Escala Intermédia – caracterização técnica e arquitectura*, Porto, FAUP/DGOTDU/JNICT.

CARNEIRO, R. (2003), «Globalização, Governança e Cidadania», in *Cidadania, Administração Pública e Sociedade*, Lisboa, INA, pp. 17-25.

CARRERAS MOYSI et al. (1995), «Una política activa de suelo», in *Ciudad y territorio: Estudios Territoriales*, n.º 103.

CAMPOS, V. (1992), *Regulamentação da prática urbanística e licenciamento municipal*, Lisboa, LNEC.

CAMPOS, V. (2000), «A formalização do processo de elaboração dos Planos Municipais: garantia de defesa dos direitos dos cidadãos», in *Pensar o ordenamento do território. Ideias, planos, estratégias*. Lisboa, Universidade Nova de Lisboa, pp. 73 e ss.

CARVALHO, J. (1987), «Política de Solos em Évora», In *Cadernos Municipais*, n.º 43.

CARVALHO, J. (1998a), «Contributo para uma revisão, pós PDM's, da legislação urbanística», in *Colóquio internacional sobre: A execução dos Planos Directores Municipais*, Coimbra, Almedina pp. 87-95.

CARVALHO, J. (1998b), «Quase 10 mandamentos para o planeamento necessário», in *Seminário: Planos Directores Municipais – Que Planos para a Próxima Década*, Coimbra, CCRC, pp. 57-71.

CARVALHO, J. (2000), «Comunicação e impacto nos/dos planos: Agentes, Ocupação do Território e Planos», in *Pensar o ordenamento do território. Ideias, planos, estratégias*, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa, pp.165-169.

CARVALHO, J. (2003), *Ordenar a cidade*, Coimbra, Quarteto Editora.

CASTELLS, M. (1998), «The education of the city planners in the information age», *Berkeley Planning Journal*, n.º 12, pp. 25-31.

CLADERA, J. R. (1996), «El valor económico del subsuelo», in *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, XXVIII, n.º 109, pp. 359-379.

CONDESSA, B., NICOLAU, R. (1995), «A informação como condicionante do processo de planeamento municipal», in *Sociedade e Território*, n.º 22, pp. 102-108.

CONSELHO EUROPEU DE URBANISTAS (2003), «A Nova Carta de Atenas 2003. Direcção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento», [Sítio Internet] <http://www.dgotdu.pt/atenas.html>, consultado em 26-04-2004.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA (2003), Coimbra, Almedina.

COOKE, P. (1990a), «Locality, Economic Restructuring and World Development», in *Localities: the changing face of urban Britain*, 2.^a edição, Unwin Hyman, London, pp. 1-44.

COOKE, P. (1990b), *Localities. The changing face of urban Britain*. London: Unwin Hyman.

COOKE, P. (1990c), The local question – Revival or Survival?, in *Localities: the changing face of urban Britain*, 2.^a edição, obra colectiva, Unwin Hyman, London, pp. 296-306.

COOKE, P. et al. (2000), *The Governance of Innovation in Europe: regional perspectives on global competitiveness*, London, Pinter.

CORREIA, F. A. (1989), *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Coimbra, Almedina.

CORREIA, F. A. (1995), «A execução de Planos Directores Municipais, breves considerações», in *Revista Jurídica do urbanismo e do Ambiente*, n.º 3, Coimbra, Almedina, pp. 67 e ss.

CORREIA, F. A. (1998), «Problemas actuais do Direito do Urbanismo em Portugal», in *Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 2, pp. 9-32.

CORREIA, F. A. (2001), *Manual de Direito do Urbanismo*, Volume I, Coimbra, Almedina.

CORREIA, P. V. D. (1993), *Políticas de solos no planeamento municipal*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

CORREIA, P. V. D. (2000), «Dos planos urbanísticos ao ordenamento do território», in *Actas do seminário sobre Pensar o ordenamento do território. Ideias, planos, estratégias*, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa, pp. 155 e ss.

COSTA, A. P. da (2000), *Direito dos solos e da construção*, Braga, Livraria Minho.

CRUZ, L. B da (1998), «Os centros urbanos: lugares de encontro, de troca e de governação», in *Reestruturação urbana e coesão territorial – conclusões/comunicações*, VIII congresso Ibero-americano de Urbanismo, Porto, AUP.

DERUDDER, B. et al (2003), «Hierarchical tendencies and regional partners in the world city network: a global analysis of 234 cities», in *Regional Studies*, n.º 37, pp. 875-886.

DESDENTADO DAROCA, E. (1999), *Discrecionalidad Administrativa y Planeamiento Urbanístico (Construcción teórica y análisis jurisprudencial)*, Navarra, Editorial Aranzadi.

DIAS, J. E. F., e OLIVEIRA, F. P. (1999), «A Discricionariedade Administrativa», in *Scientia Iuridica – Revista de direito comparado português e brasileiro*, Tomo XLVIII, n.º 280/282.

DIRECÇÃO GERAL DO ORDENAMENTO (1984), – *Carta Europeia do Ordenamento do Território*, Ministério da Qualidade de Vida/Secretaria de Estado do Ambiente.

DGOTDU e SEALOT (1994), *Dinâmicas da rede urbana – áreas em perda*, Lisboa, DGOTDU.

DOCUMENTO DE APOIO AO COLÓQUIO SOBRE POLÍTICAS URBANAS (2002), Porto, Fundação Calouste Gulbenkian,

DOMÍNGUES, A. (1999), «Especificidade das áreas metropolitanas. Potencialidades e Problemas», in *Portugal. Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social. Ciclo de Encontros. Portugal 2000-2006. Política de cidades e Reabilitação Urbana*. Lisboa. MEPAT, pp. 82-92.

FAINSTAIN, S. (1996), «The Changing World Economy and Urban Restructuring», in *Readings in Urban Theory*, Cambridge, Blackwell, pp. 170-186.

FALUDI, A. (1976), *Planning theory*, Oxford, Pergamon.

FALUDI, A., WATERHOUT, B. (2002), *The making of the european spatial development perspective: No Masterplan*, London, Routledge.

FERRÃO, J. et al. (1997), *Poder central, poder regional, poder local: uma perspectiva histórica*, Lisboa, Cosmos.

FERREIRA, A. F. (1998), «O planeamento urbanístico está doente», in *Seminário Planos Directores Municipais: Que planos para a próxima década*, Coimbra, CCRC, pp. 165-169.

FERNANDO, B et al. (1992), «O PDM e a gestão municipal», in *Desenvolvimento regional – Boletim da Comissão de Coordenação da Região Centro*, n.º 34/35.

FERREIRA, A. F. (1987), *Por uma Nova Política de Habitação*, Porto, Edições Afrontamento.

FERREIRA, V., GUERRA, I. (1993), «Identidades Sociais e estratégias locais», in *Dinâmicas culturais, cidadania e desenvolvimento local*, Lisboa, Associação Portuguesa de Sociologia, pp. 299-319.

GALVÃO, S. S. (1998), «Execução e gestão dos PDM's, uma perspectiva jurídica», in *Seminário: Planos Directores Municipais – Que Planos para a Próxima Década*, Coimbra, CCRC, pp. 73-89.

GAGO, M. A. C., PEREIRA, L. V. (1990), *Informação sócio-económica para planeamento municipal. A perspectiva de algumas municipalidades sobre a promoção do desenvolvimento local*, Lisboa, ICT.

GARCIA, M. G. (2000), «O Direito do Urbanismo entre a liberdade individual e a política urbana», in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 13, pp. 97 e ss.

GEORGE, P. (2001), «Paisagem: Do urbano ao rural: Notas a partir de Lisboa...», in *Finisterra: Revista Portuguesa de Geografia*. n.º 72, pp. 115-121.

GÉRARD-FRANCOIS DUMONT (2001), «Problemas y políticas demográficas en Europa. El papel de las ciudades». in *Los problemas demográficos en el cambio de siglo*, Coruña, Instituto de Estudios Económicos/Fundación Pedro Barrié de la Maza, pp. 16 e ss.

GOMES, J. O. (1998), «Perspectivas de execução dos PDM's», A execução dos Planos Directores Municipais, Coimbra, Almedina, pp. 101-111.

GOMES, M. T. S. (2003), «Comunicação pública para uma democracia participada», in *Cidadania, Administração Pública e Sociedade*, Lisboa, INA, pp. 191- 215.

GONÇALVES, F. (1989), *Evolução histórica do Direito do urbanismo em Portugal: 1851 – 1988*, Lisboa, Laboratório Nacional de Engenharia Civil.

GONÇALVES, F. (2000), «A tradição urbanística portuguesa face ao ordenamento do território», in *Actas do seminário sobre Pensar o Ordenamento do Território: Ideias, Planos, Estratégias*, Lisboa, pp. 29-46.

GUARDA, S., JORGE, C. (1997), *Mecanismos Operacionais de Urbanismo: Portugal-Holanda*, Universidade de Aveiro/DAO.

GUERRA, I. (2000), «O Planeamento Estratégico das Cidades: Organização do Espaço de Acção Colectiva», in *Cidades: Comunidades e Territórios*, n.º 1, pp. 37-55.

HALL, P. (1980), *Urban and Regional Planning*, Harmondsworth, Penguin books.

HEALEY, P. (1990), «Planning through debate», in *Planning theory: prospects for the 1990s*, Oxford, University of Newcastle (paper for conference).

HEALEY, P. (1994), «Development Plans: New approaches to make frameworks for land use regulation», in *European*, In *Planning Studies*, vol. 2, n.º 1, pp. 39-57.

HEALEY, P. (1997a), «An institutionalist approach to spatial planning», in HEALEY et ALL. (ed.) *Making strategic spatial plans: Innovation in Europe*, London, UCL Press, pp. 21-36.

HEALEY, P. (1997b), *Collaborative Planning – Shaping Places in Fragmented Societies*, Vancouver, UBC Press.

HEALEY, P. (1997c), «The revival of strategic spatial planning in Europe», in HEALEY et ALL. (ed.) *Making strategic spatial plans: Innovation in Europe*, London, UCL Press, pp. 3-19.

HEALEY, P. (1998), «Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning», in *Environment and Planning A*, n.º 30, pp. 1531-1546.

HENDERSON, D., MORGAN, K. (1999), *Regions as laboratories: the rise of regional experimentalism in Europe*. Cardiff University.

HESPANHA, P. (1994), *Com os Pés na Terra: Práticas fundiárias da população rural portuguesa*, Porto, Edições Afrontamento

INE (2001), *Censos 2001*, resultados definitivos.

IRIZARRI, A. (1998), «Metodología de participación de la comunidad y análisis para el manejo de impactos territoriales», in *Congresso IberoAmericano de Urbanismo sobre Reestruturação Urbana e Coesão Territorial*, Porto.

JORGE, P., «Paisagem – Do urbano ao rural: Notas a partir de Lisboa», in *Finisterra: Revista Portuguesa de Geografia*, p.119).

JUAN BUSQUETS (1995), «Planeamiento: passado recente y futuro próximo», in *Sociedade e Território*, n.º 22, pp. 10-21.

JUAN BUSQUETS (1998), «El futuro del planeamiento urbanístico», *Seminário: Planos Directores Municipais: Que Planos para a Próxima Década*, Coimbra, CCRC, pp. 131-137.

KIEMSTEDT, H. (1994), *Landscape planning. Contents and Procedures*. Bonn. Bundesministerium für Umwelt.

- LOBO, C., PARDAL, S., CORREIA, P. e LOBO, M., S. (1995), *Normas urbanísticas*, vol. I, 2.^a edição, Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa e DGOTDU.
- LOBO, M. C., DUARTE, P. P. R. (2003), *Planos Directores Municipais em fase de transição*, Lisboa, cadernos INA.
- LOBO, M. C. (1998), «PDM para quê? Que lugar no sistema de planeamento?», in *Seminário: Planos Directores Municipais: Que Planos para a Próxima Década*, Coimbra, CCRC, pp. 119-127.
- LOBO, M. C. (1999), *Planeamento Regional e Urbano*, Lisboa, Universidade Aberta.
- LOBO, M. S. (1998), «Algumas questões urbanas», in *Seminário: Planos Directores Municipais: Que Planos para a Próxima Década*, Coimbra, CCRC, pp. 161 e ss.
- LOGAN, J. R., MOLOTCH, H. L. (1996), «The City as a Growth Machine», in *Readings in Urban Theory*, Cambridge, Blackwell, pp. 291- 337.
- LYNCH, K. (1998), *The image of the city*, Cambridge, MIT Press.
- MACHADO, J. B. (1982), *Participação e descentralização. Democratização e neutralidade na Constituição de 76*, Coimbra.
- MAGNUSSON, A., OLRICH, T., GUDMUNDSSON, G. (1999), «Democracy and Technology», in GOVERNMENT ON LINE (GOL) *Democracy and Government on-line services: contributions from public administrations around the world*. [Sítio Internet] <http://www.statskontoret.se/gol-democracy/iceland.htm>.
- MAROTTA, L. (1988), *Pianificazione Urbanística e Discrezionalità Amministrativa*, Padova, Cedam.
- MARQUES, T. S. (1999), «O sistema urbano como motor do desenvolvimento», in *Portugal. Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social. Ciclo de Encontros. Portugal 2000-2006. Política de cidades e Reabilitação Urbana*, Lisboa, MEPAT.
- MELO, J. B. de (1983), *Introdução às formas de concertação social*, in *Boletim de Direito da faculdade de Coimbra*, vol. LIX, pp. 26 e ss.
- MENDES, J. (2001), «Programa polis – programa ou falta de programa para a requalificação das cidades?», in *Revista do Centra de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, N.º IV, pp. 83-100.
- MIRANDA, J. (2002), *A dinâmica Jurídica do planeamento territorial (a alteração, a revisão e a suspensão dos planos)*, Lisboa, Coimbra editora.
- MONTALVO, A. R. (2003), «Sobre o conceito de aglomerado e de perímetro urbano», in *Revista de Administração Local*, n.º 195, pp. 331-335.
- MOOR, P. (1983), «Du plan directeur à la planification directrice», in *Mélanges André Grisel*, Neuchâtel.
- MOREIRA, J. M. (2002), *Ética Democracia e Estado*, 1.^a edição, Cascais, Principia.

- MOURA, C. A. F. de (1997), «A importância da democracia participativa», in *Poder Local*, n.º 131, pp. 4-23.
- NETO, P. A. (2000), «Território e globalização», in *Desenvolvimento e Ruralidades do Espaço Europeu*, vol.1, pp. 547-576.
- OCDE (2003), «Citizens as partners: information, consultation and participation in policy-making», in *Cidadania, Administração Pública e Sociedade*, Lisboa, INA, pp. 111-166.
- OLIVEIRA, C. de (1998), *Colóquio internacional sobre «Problemática jurídica da execução dos Planos Directores Municipais»*, in *A execução dos Planos Directores Municipais*, Coimbra, 1998, p. 25.
- OLIVEIRA, F. P. M. (2000), «Os Princípios da Nova Lei do Ordenamento do Território: da Hierarquia à Coordenação», in *Revista do Centro de Estudos do Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 5.
- OLIVEIRA, F. P. M. (2002b), *Direito do ordenamento do território*, Cadernos CEDOUA, Coimbra, Almedina.
- OLIVEIRA, F. P. M. (2002a), *Sistemas e instrumentos de execução dos planos*, Cadernos CEDOUA, Coimbra, Almedina.
- OLIVEIRA, F. P. M. (2003a), «As Políticas Públicas de Urbanismo e de Ordenamento do Território: a necessidade de Institucionalização dos princípios da Coordenação, e da Cooperação», in *1º Congresso Nacional de Administração Pública. Os Vectores de Mudança*.
- OLIVEIRA, F. P. M. (2003b), *Direito do Urbanismo*, Coimbra, CEFA.
- OLIVEIRA, F. P. M. (2003c), *Instrumentos de Participação Pública em Gestão Urbanística*, CEDOUA, Coimbra, CEFA.
- OLIVEIRA, J. M. P. de (2000), «“Ideias e cultura do plano”: o Ordenamento do Território na perspectiva dos espaços urbanos», in *Pensar o ordenamento do território. Ideias, planos, estratégias*, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa, pp. 50 e ss.
- OLIVEIRA, L. P. de (2000), «Planeamento territorial e o Ordenamento jurídico», in *Pensar o ordenamento do território. Ideias, planos, estratégias*, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa, pp. 159 e ss.
- PARDAL, S., CORREIA, P., LOBO, M. C. (1998), *Normas Urbanísticas Volume II – Desenho urbano, perímetros urbanos e apreciação de planos*, 2.ª ed., Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa e DGOTDU.
- PARDAL, S., CORREIA, P. V. D., LOBO, M. C. (1993), *Normas Urbanísticas - Elementos de direito urbanístico: loteamentos urbanos; ordenamento agro-florestal*, vol. 3, Lisboa, Direcção Geral do Ordenamento do Território e Universidade Técnica de Lisboa.
- PARDAL, S., CORREIA, P. V. D., e LOBO, M. C. (2000), *Normas Urbanísticas – Planeamento integrado do território – elementos de teoria crítica*, 1.ª edição, volume IV, Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa e DGOTDU.

PARDAL, S. (2002), *Planeamento do Espaço Rústico – As irracionalidades da RAN e da REN*, 1.^a edição, Coimbra, ADISA e CESUR.

PAULO, L. (2002), «A revisão dos Planos Directores Municipais – PDM», in *Administração Democrática: Revista do Poder Local – Exclusão Social e Poder Local*, n.º 140, pp. 68-73.

PENA, E. M. A (2001), *O planeamento estratégico nos municípios de pequena dimensão. Caso do município de Vagos*. Projecto FC, Universidade de Aveiro/DAO.

PEREIRA, L. V. (1986), *Planeamento municipal e exercício da acção política local*, Lisboa, LNEC.

PEREIRA, L. V. (1995), *Comunicação e discussão públicas no planeamento da reabilitação de áreas urbanas*, Lisboa, LNEC.

PEREIRA, L. V. (2000), «A cultura do plano: algumas das suas contradições e lacunas», in *Actas do seminário sobre: Pensar o ordenamento do território. Ideias, planos, estratégias*, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa, pp. 67 e ss.

PEREIRA, R. A., RAMOS, C., LARANJEIRA, M. (2000), «A Reserva Ecológica Nacional (REN): sua importância para o ambiente e o ordenamento do território», in *Finisterra: Revista Portuguesa de Geografia*, n.º 70, pp. 7-40.

PINHO, P. (1998), «Desafios à forma e conteúdo dos PDM's», in *Seminário: Planos Directores Municipais – Que Planos para a Próxima Década*, Coimbra, CCRC.

PIRES, A. R. (1995), *Teoria e Método em Planeamento*, Universidade de Aveiro/DA.

PIRES, A. R. (2001), «Breaking the Ties with the Master Plan: Spatial Strategic Plans in Portugal», in Louis Albrechts, Jeremy Alden e Artur da Rosa Pires (eds), *The Changing Institutional Landscape of Planning*, England, Ashgate, pp. 181-208.

PORTAS, N. (1994), «Regulamentação e Morfologia Urbana», in VII Jornadas da Sociedade Portuguesa de Urbanistas, Évora.

PORTAS, N. (1995), «Os Planos Directores como instrumentos de regulação», in *Sociedade e Território*, n.º 22, pp. 22-32.

PORTAS, N. (1997), «Planeamento urbano e política de solos», in *Colóquio A política das cidades*, Lisboa, Conselho Económico e Social.

PORTAS, N. (1998a), «A execução dos Planos Directores Municipais – realidades e perspectivas», in *Colóquio internacional sobre A execução dos Planos Directores Municipais*, Coimbra, pp. 79 e ss.

PORTAS, N. (1998b), «Os PDMs – “Planos–charneira” no sistema de planeamento», in *Seminário: Planos Directores Municipais: Que Planos para a Próxima Década*, Coimbra, CCRC, pp. 113-118.

PORTAS, N. (1998c), *Planos operativos de escala intermédia – Caracterização técnica e arquitectónica*, Porto, FAUP e DGOTDU e JNICT.

PORTAS, N. (1999), «Questão de objectivo e não de objectiva», in *Urbanismo*, n.º 2, pp. 22-25.

- PUTMAN, R. (1993), «The prosperous community - social capital and public life», *American Prospect*, n.º 13, pp. 35-42.
- RAMOS, P. N. (1999), *Medida e evolução dos desequilíbrios regionais em Portugal*, in *Regiões e Cidades na União Europeia: Que futuro?: VI Encontro Nacional da APDR*, pp. 783-791.
- REBECA, J. (1998), «PDM e depois? A experiência do município de Évora», in *Seminário: Planos Directores Municipais: Que Planos para a Próxima Década*, Coimbra, CCRC, pp. 51-53.
- REIS, P. (1998), «As reformas legislativas no domínio da execução dos Planos Directores Municipais», in *Colóquio sobre: A execução dos Planos Directores Municipais*, Coimbra, 1998, pp. 49 e ss.
- ROSSI, A. (1995), *La arquitectura de la ciudad*, Barcelona, Editorial Gustavo Gili.
- ROWEIS, S. T., SCOTT, A. J. (1981), «The urban land question», in Michael Dear and Allen J. Scott (eds), *Urbanization and urban planning in capitalist society*, London, Methuen, pp. 123-157.
- RUA, J., PEDROSA, A., SANTINHA, G. (2000), «O discurso está para a prática como os planos para o planeamento», in *Cadernos Municipais*, n.º 71, pp. 22-25.
- RUIVO, F. (1993), «Autarquias e poder relacional», in *Dinâmicas culturais, cidadania e desenvolvimento local*, Lisboa, Associação Portuguesa de Sociologia.
- RUIVO, F. (2000), *O Estado Labiríntico: O poder relacional entre poderes local e central em Portugal*, Porto, Edições Afrontamento.
- RUIVO, J. C., CUNHA, P. J. (1998), *Ordenamento do território e gestão urbanística municipal*, Braga, Editora Correio do Minho.
- SÁ, T. V. e (1993), «Planeamento uma técnica ou uma acção social?», in *Dinâmicas culturais, cidadania e desenvolvimento local*, Lisboa, Associação Portuguesa de Sociologia, pp. 517-523.
- SÁ, M. F. de, MEIRELES, R. (1984), «Perímetros Urbanos, defesa dos solos agrícolas e planeamento municipal», in *Cadernos Municipais: Revista de Acção Regional e Local*, n.º 25/26, pp. 82-88.
- SÁ, M. F. de (2002), «Planos Operacionais de Escala Intermédia – Caracterização Técnica e Arquitectónica», in *Sociedade e Território*, n.º 33, pp. 46-56.
- SANTINHA, G. (1998), *Operações fundiárias Municipais - Projecto FC*, Aveiro, Universidade de Aveiro/DAO.
- SANTOS, Á. (1999), «A dispersão do povoamento como factor de qualidade ambiental: o caso de estudo de Santa Maria da Feira», in *Regiões e Cidades da União Europeia: Que futuro? VI Encontro Nacional da APDR*, pp. 783-791.
- SEIXAS, J. (2000), «A Cidade não Governada: Motivações Públicas e Governação Urbana», in *Cidades: Comunidades e Territórios*, n.º 1, pp. 57-72.
- SENDIM, J. de S. C. (2002), «O Direito virtual. Notas sobre o deficit da execução do Direito do Ambiente Português», in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 17, pp. 61 e ss.

SILVA, J. B. (2001), «Monitorização de planos e sua operacionalização no quadro da Lei de Bases», in *Urbanismo: Revista da Associação dos Urbanistas Portugueses*, n.º 8, pp. 15-20.

SILVA, F. N. et al. (2002), *Evolução do planeamento municipal em Portugal*, Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa e Universidade de Lisboa.

SILVA, P. R., CRUZ, R. V. (1995), «Os territórios planeados, os que não são, e os planos directores supostamente para todo o território», in *Sociedade e Território*, n.º 22, pp. 102-108.

SILVA, S. T. da (2000), «Actuações Urbanísticas Informais e “Medidas de Diversão em Matérias de Urbanismo»», Coimbra, Centro de Estudos de Direito do Ordenamento do Urbanismo e do Ambiente, n.º 1, pp. 55-70.

SMITH, N. (1996), «Gentrification, the Frontier, and the Restructuring of Urban Space», in *Readings in Urban Theory*, Cambridge, Blackwell, pp. 338 - 391.

SOARES, C. (1998), *A Intervenção fundiária como forma de contribuir para a resolução dos problemas de habitação*, Projecto FC, Universidade de Aveiro/DAO.

SOARES, L. B. (2002), «A realidade incontornável da dispersão», in *Sociedade e Território*, n.º 33, pp.123-129.

SQUIRES, G. D. (1996), «Partnership and the pursuit of the Private City», in *Readings in Urban Theory*, Cambridge, Blackwell, pp. 266 - 290.

TAVARES, L. V.; MATEUS, A.; CABRAL, F. S. (2003), *Reformar Portugal. 17 estratégias de mudança*, Lisboa, Oficina do Livro.

TELLES, R. (1999), «Uma Visão sustentável para os espaços urbanos de apropriação colectiva. Ecológica e Cidadania», in *Portugal. Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social. Ciclo de Encontros. Portugal 2000-2006. Política de cidades e Reabilitação Urbana*, Lisboa, MEPAT, pp. 119-128.

TOMÁS-RAMON FERNÁNDEZ (2001), *Manual de Derecho Urbanístico*, 16.ª edición, Madrid, Publicaciones Abella.

VAZ, L., SACADURA, F. C. (2000), «Idéias e cultura dos planos. Que influência no processo de planeamento?», in *Actas do seminário sobre: Pensar o ordenamento do território. Idéias, planos, estratégias*, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa, pp. 96-109.

VEZEZA, A. (1998), «Algumas notas sobre a avaliação dos PDM de 90», in *Seminário: Planos Directores Municipais: Que Planos para a Próxima Década*, Coimbra, CCRC, pp. 25-36.

VIANA, C. (2002), *A Actividade Administrativa de Formação dos Planos Directores Municipais: A Experiência dos Municípios do Distrito de Braga*, Braga, Associação Jurídica de Braga.

Legislação diversa

Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, (Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo).

Decreto-Lei n.º 152/82, de 3 de Maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 210/83, de 23 de Maio (Áreas de Desenvolvimento Urbano Prioritário e Áreas de Construção Prioritária).

Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de Junho, alterado pelos Decretos-Leis n.º 274/92, de 12 de Dezembro e 278/95, de 25 de Outubro. (Regime jurídico da Reserva Agrícola Nacional).

Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março (Regime jurídico dos Planos Municipais de Ordenamento do Território).

Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de Março, alterado pelos Decretos-Leis n.º 316/90, de 13 de Outubro, 213/92, de 12 de Outubro, e 79/95, de 20 de Abril. (Regime jurídico da Reserva Ecológica Nacional).

Decreto-Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro (Código das Expropriações).

Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro, (Regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial).

Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de Junho, (Regime jurídico da Urbanização e Edificação).

Portarias n.ºs 1105/2001, 1106/2001, 1107/2001, 1108/2001, de 18 de Setembro.

Portarias n.ºs 1109/2001, 1110/2001 de 19 de Setembro.

Portaria n.º 1136/2001 de 25 de Setembro.

Portaria n.º 1136/2001 de 25 de Setembro.

Portaria n.º 290/2003 de 5 de Abril.

Resolução do Conselho de Ministros 26/96, de 10 de Maio (Institucionaliza o Gabinete Coordenador do PROSIURB, definindo as competências do Coordenador Nacional).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2000, de 15 de Maio (Criação do Programa POLIS - Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades).

Sites de consulta na Internet

http://mitpress2.mit.edu/e-books/City_of_Bits/contents.html

<http://smartgrowth.org>

<http://www.anmp.pt/>

<http://www-dcrp.ced.berkeley.edu/bpj/>

<http://www-dcrp.ced.berkeley.edu/bpj/current.html>

<http://www.dgotdu.pt/main.asp>

<http://www.dgotdu.pt/atenas.html>

<http://www.ehu.es/zer/zer1/12notinvaran.htm>

<http://www.eurometrex.org/EN/index.asp>

http://www.europa.eu.int/comm/governance/areas/group3/index_fr.htm

http://www.gulbenkian.pt/projectos_especiais/cidades.asp

<http://www.ine.pt>

<http://www.oecd.org/puma/citizens>

<http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Portugal/Territorio/>

<http://www.statskontoret.se/gol-democracy>

<http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/index.html>