

Questões prévias

Motivos para justificar a substituição da atual Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo

Dois motivos justificariam, a meu ver, a substituição da atual Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo:

- Conclusões decorrentes de uma análise sistemática e aprofunda das implicações, resultados sucesso e insucessos, do que foi o processo de ordenamento do território nos últimos anos em Portugal, que fatores foram determinantes nessa evolução e como os interpretar à luz da vigência da atual Lei de Bases 48/98 e de toda a legislação conexas entretanto produzida;
- Uma forte vontade política de mudança das políticas de ordenamento do território no sentido de responder decisivamente aos grandes desafios que estão colocados pelo ordenamento do território no nosso país e que decorrem da evolução do contexto histórico que ultrapassa o quadro legal da Lei e se insere, defrontando os grandes problemas que o país enfrenta.

Na ausência de um estudo analítico de suporte à justificação desta alteração estou em crer que a base para esta proposta assenta nessa forte vontade política de mudanças das políticas de ordenamento e que reconheço que poderão ser de muita importância

Interpretação do contexto histórico em que se insere a presente proposta

O processo urbano

O processo urbano sempre esteve direta e intrinsecamente relacionado com a evolução social económica política e cultural das comunidades de qualquer país, e há que ter a consciência e a perspectiva histórica que as grandes transformações decorreram associadas a momentos marcantes da vida dessas comunidades fossem eles dramáticos ou não (revoluções, catástrofes naturais, conflitos armados, crises económicas). O processo urbano não para e desenvolve-se independentemente de ser programado, planeado ou descontrolado, sendo certo que está intimamente associado aos poderes instituídos. A história dos povos é em grande parte a história da ocupação territorial nomeadamente das suas cidades. Olhemos para as essas cidades e seremos capazes de descobrir nelas a história política social e económica

das comunidades que as habitam e dos poderes que as determinaram. É factual que todas estas transformações vêm ganhando uma dinâmica acelerada, e grandes metamorfoses e sobressaltos urbanos ocorrem e já se repetem no espaço temporal de uma geração.

O processo urbano em Portugal pós 25 de Abril

Em Portugal a fraca industrialização atrasou o processo de afluxo das populações para as cidades o que passou a ter expressão apenas nos anos sessenta e que se intensificou significativamente após o 25 de Abril. Se acrescentarmos o enorme e concentrado movimento populacional de regresso, vindo das ex-colónias, assim com também o início do regresso de alguns emigrantes económicos perceber-se-á o enorme traumatismo urbano infligido aos nossos centros urbanos. Foi um período histórico e riquíssimo de ensinamentos, em que foi possível com muita imaginação e determinação e com as novas administrações criadas pela revolução, gerar um nível resposta urbana muito acima do expectável mas insuficiente para eliminar algumas das patologias urbanas existentes (deficiente mercado de arrendamento, envelhecimento e degradação dos centros, ausência de infraestruturas primárias e secundárias) e criando outras (ocupação desordenada de periferias e de zonas ambientalmente sensíveis, sobrecargas dos ecossistemas degradação e abandono de solos agrícolas).

Fruto desses movimentos migratórios e das novas condições sociais do país, nessa primeira década pós 25 de Abril reforça-se a existência de uma classe média até ao momento reduzida ou praticamente inexistente. A debilidade de um mercado de arrendamento já então bloqueado, a procura explosiva de habitações, dadas as enormes carências habitacionais em todos os aglomerados urbanos e consequentemente uma grande procura de novas habitações, quando ainda não está consolidada existe uma verdadeira estrutura de planeamento institucionalizada nem um quadro legal que responda às necessidades de ordenamento do território, gera uma grave crise urbana. (1).

¹ apenas em 1983 se cria a Reserva ecológica Nacional e surge o primeiro enquadramento do PDM e se estabelece a existência de um planeamento Regional PROT, quando muitas autarquias tinham os planos em curso ou já os haviam elaborado sem um quadro legal adequado pré-estabelecido, e só em 1990 que se formata um

Esta procura, este desenquadramento legal e a ainda a conseqüente ineficácia institucional criaram as condições em que se desenvolveu o mercado imobiliário de então. Primeiro através de construtores já instalados nas grandes cidades, sucessivamente substituídos por promotores imobiliários que progressivamente se associaram o sistema financeiro. O crescimento da especulação fundiária foi exponencial gerando enormes mais valias no processo, que o Estado, por falta de vontade ou força política, só muito debilmente contrariou. Verificamos, assim, hoje, que apesar do quadro legal existente, a principal e verdadeiramente determinante orientadora da evolução urbana foi a especulação fundiária que através da classificação do uso do solo suportada em instrumentos de gestão urbanísticos, que diretamente influenciou, obteve enormes ganhos suportados nas mais-valias indevidamente apropriada por interesses completamente alheios ao interesse público da urbanização.

O momento recente

Quando, agora, se gera uma nova rotura contextual de crise provocada por excessiva dívida inerente a esta realidade, em grande parte provocada neste processo, emerge a visibilidade da irracionalidade que o crescimento urbano vem vivendo há cerca de três décadas. O desmesurado excesso de terrenos destinados à produção habitacional e de casas construídas, durante estes últimos tempos só resistiu artificialmente a uma grande baixa nos preços porque o sistema financeiro associado, tudo fez para artificialmente segurar custos e evitar um ainda maior desmoronamento do sistema.

É, assim, novamente, uma mudança estrutural determinada por uma enorme crise financeira, posteriormente económica e social que determina a alteração do sistema. Será que é agora que o poder instituído vai proceder à mudança de paradigma?

Os atuais desafios

De facto vai ser preciso responder às grandes questões que hoje se colocam e que incluem o súbito agravamento dos desequilíbrios territoriais em curso que ocorrem

quadro legal definidor dos diferentes níveis de planos e se impõe a obrigatoriedade de realização de PDM em todos os conselhos do país

em resultado de políticas, aparentemente desgarradas e pouco fundamentadas, na organização territorial, na distribuição de equipamentos e serviços, nas redes de transportes, na nova transformação das cidades em Portugal num contexto de radical alteração do imobiliário, de contração urbana com evidentes transformações funcionais e de prognosticada reutilização dos tecidos urbanos, e também de enormes mutações na estrutura social e etária e respetiva distribuição territorial.

A modificação da estrutura económica indutora da recente transformação urbana permite abrir uma janela de oportunidade; promovendo a reflexão sobre as consequências estratégicas do urbanismo, enquanto importante área transversal do saber social e espacial, pode e deve equacionar em termos ambientais, da qualidade de vida coletiva, do quotidiano, da coesão social. Face às consequências nas cidades decorrentes dessa profunda crise que atravessamos é indispensável refletir sobre as vulnerabilidades democráticas de uma nova governância urbana cujos contornos administrativos e de competências ainda estão longe da consolidação.

Um momento de rotura, sendo historicamente relevante induz uma oportunidade histórica

A expansão urbana e expropriação si temática

Se reconhecermos o papel nefasto que o processo especulativo desempenhou no ordenamento do território, poder-se-á retomar, mas agora com carácter generalizado, a produção pública de solo urbano, em que compete primordialmente ao estado promover a urbanização do solo mediante programas de necessidades bem fundamentados, adquirindo ou comprometendo os solos necessários, promovendo os indispensáveis instrumentos urbanísticos, concretizando os melhores conceitos de aproveitamento de solo na ótica dos cidadãos, a afetação de usos, os necessários projetos e concretização de infraestruturas e cedendo mediante concurso as parcelas resultantes desse processo. Os valores recebidos em contrapartida dessas cedências serviriam obrigatoriamente para ressarcir os iniciais proprietários, os custos do processo e de infraestruturas e os custos gerais induzidos repartindo em termos perequativos custos de equipamentos, serviços e outros bens que sirvam todo o conjunto urbano. Os melhores exemplos de expansão ou reconversão urbana em Portugal tiveram por modelo este conceito assente no interesse público do ordena-

mento do território, desde a reconstrução de Lisboa em 1755 passando pelos melhores exemplos de promoção pública de habitação. ⁽²⁾

O quadro legislativo que permitiu uma verdadeira política de solos e de ordenamento a Duarte Pacheco, e que se manteve, assentou no conceito dissector de expropriação sistemática para a produção de expansão urbana. Ainda hoje por toda Europa este é procedimento usual na produção da expansão urbana.

Apesar da nossa Constituição acolher o procedimento, a prática, por razões procedimentais, económicas e/ou conceptuais só o adotou em casos excepcionais.

Considero que, dada a circunstância da reformulação convergente das bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo e da lei de solos, reconhecendo-se as circunstâncias e o contexto acima descritos, e reconhecendo também a vontade de mudança de paradigma, este é o momento para se concretizar uma lei que proporcione um novo quadro de real eficácia nas políticas de ordenamento e do urbanismo.

Notas sobre ao documento proposto

Enunciadas questões prévias que reputo de essenciais e inscrevendo o objetivo expresso da revisão das leis de solo, poder-se-ia deduzir uma vontade política de incluir mudanças de rumos nos objetivos e práticas dessas políticas. Receio que, não apenas por insuficiências minhas, se consiga descortinar no texto disponibilizado a corporização de uma real mudança política. Apesar de conter alguns progressos e modificações positivas não encontro neste documento a força inovadora ambicionada. Assim deter-me-ei apenas nalguns aspetos que poderão ser repensados.

A expansão urbana das últimas décadas

Como acima tentei demonstrar não atribuo, na essência, ao atual quadro legal a causa dos desmandos nas previsões de crescimento e de expansão dos perímetros urbanos. Hoje, aliás, esse quadro já é suficientemente desincentivador da classificação urbana do solo, e se atentarmos nomeadamente ao Decreto Regulamentar 11/2009, há uma clara intenção política de limitar a expansão urbana. Não seria

² Em Lisboa Alvalade, Restelo, Alvito, Olivais Xelas, Expo 98, em Évora Quinta da Malagueira, em Santiago do Cacém Santo André entre outros.

esta razão muito forte para a presente proposta. A principal questão é que o mundo subterrâneo que se movimentou e ainda movimenta no sentido contrário encontrou fortes apoios institucionais e mecanismos de excepcionar a lei. Veja-se, a título de exemplo, a ocupação urbana dos terrenos envolventes aos clubes de futebol em troca de financiamento de obras nos respetivos estádios.

Os prazos de revisão dos PDM

Também não é a atual legislação diretamente responsável pela dilação de prazos para revisão dos PDM ou da ratificação de outros Planos. Se queremos verdadeiramente procurar as causas há que escrutinar os procedimentos administrativos e os diferentes agentes da administração que tutelam os planos. Por experiência própria foi possível comprovar que, quando a administração central/regional nomeou para acompanhamento de processo um agente administrativo com conhecimentos técnicos autoridade e responsabilidade, e a administração local demonstrou semelhante empenho, os prazos estipulados na lei foram cumpridos

A teia legislativa do processo urbano

A panóplia de documentos legislativos que atualmente determinam no nosso país o ordenamento do território, a construção e a política de solos é avassaladora. Durante estes últimos 15 anos foi feito um esforço de convergência e compatibilização de documentos e terminologia que está longe de estar esgotado. A anterior lei de bases e respetivo RJIT foi, no entanto, o referencial para construir uma teia de relações que será destruída (pelo menos em parte) por esta nova lei. É essencial compreendermos que haverá uma grande vantagem em não se perder terminologias, conceitos e interdependências carregando o sistema com maior entropia desnecessária.

Transferência de edificabilidade art 21º Considera-se um instrumento útil, contudo chama-se a atenção para a dificuldade e complexidade de concretização (nº2) o que lhe poderá retirar vitalidade, com a inevitabilidade de criar bolsas de terrenos para poderem receber essa transferência, que em muitos casos poderá dizer respeito a um único proprietário de um único terreno e para os ónus dos planos que poderão ficar com lotes expectantes de eventual concretização ou com deficiente concretização.

Propriedade pública do solo Art 22º Parece ser excessivamente e rígido e restritivo porque uma definição do uso previsível sendo muito explícita se eventualmente for concretizada de uma outra forma que troque localizações por conveniência urbana, origine a sua caducidade. (Por exemplo troca em parte ou no todo de equipamento por espaço verde)

Expropriação/venda forçada art 35º considera-se um instrumento interessante uma vez que as autarquias raramente recorrem à expropriação por falta de meios financeiros, contudo há que acautelar que na prática acabe esta se venha a converter em expropriação

Arrendamento forçado art 36ª nº2

A sua aplicabilidade em prédios rústicos poderá ser inviabilizada por ausência, muito provável, de cadastro atualizado.

.Estrutura do sistema de gestão territorial art 38ª Não se vê inconveniente na designação de programas salientando desta forma a sua vertente programática e estratégica. Tal facto não deverá excluir a sua tradução cartografada sempre que necessário. Chama-se a atenção para o facto de alguns dos atuais planos especiais serem fortemente desenhados incluindo a inclusão de planos de pormenor.(por exemplo os POOC)

Planos de âmbito intermunicipal art 42 nº6 - Estes instrumentos já existem há bastantes anos. E não há obstáculos legais à sua concretização. Para os assumir agora de forma tão explicitamente evidenciada seria bom perceber a razão porque alguns não tiveram sucesso, e outros sim. Sendo qualquer plano um instrumento de gestão municipal, incorpora muitas das opções de cada município, que gerido por pessoas diferentes com experiências e tempos diferentes de mandatos, independentemente da sua origem partidária, têm dificuldades na sobreposição de opções e prioridades. Estes problemas multiplicam-se exponencialmente quando o assunto diz respeito a vários municípios. Agora em que o PDM, nos termos desta proposta, se torna o único instrumento vinculativo dos particulares mais resistentes à intermunicipalidade se poderão adivinhar.

Contudo, sempre que possíveis, são um instrumento de muito interesse sobretudo em concelhos com áreas urbanas confinantes. Geralmente só perante situações de condição de acesso a equipamentos, infraestruturas ou meios financeiros ou, então

de ameaças comuns, são formuladas hipóteses de associação para resposta planeada em conjunto.

Vinculação do PDM artº 46 nº 2 - Considero este o erro mais grave deste projeto de lei. Não há razão nenhuma objetiva para que tal aconteça e há imensas razões para que assim não seja. É um erro de conceção. A falta de clareza sobre o papel de cada um dos instrumentos, é um dos maiores obstáculos à clareza e celeridade processual. A incapacidade de tipificar âmbitos e níveis inclusivos e exclusivos, para cada um dos instrumentos de planeamento, contribuiria enormemente para a grande salganhada de decisões sobre cada plano. Tender-se-ia a atuar como se se tratasse apenas de um problema de escala, em que todos os temas seriam sempre legítimos e em que a abordagem de todos os assuntos teria cabimento em qualquer dos níveis de planeamento, apenas diferenciados por razões de maior ou menor detalhe. O erro é grande, porque perverte inexoravelmente o sistema de planeamento, aferindo pela mesma bitola instrumentos e atos técnicos muito diferenciados através duma pressuposição de indiferenciadas responsabilidades. Mas assim não é: cada um dos instrumentos, tendo uma função específica assume decisões que têm uma função e um tempo próprio. Claro que seria possível, mas não desejável, verter para a carta e regulamento do PDM as várias decisões entretanto assumidas em sede de plano de pormenor, para assim poder vincular os particulares. Passaríamos a ter um PDM mosaico com níveis de informação muito distintos e provocando iniquidades inaceitáveis. E passando o PDM a ser um “instrumento mosaico”, cada pequena alteração de cada mosaico ⁽³⁾ implicaria uma nova revisão do PDM. Muitos dos estudos consagrados nos PU não afetam uma estratégia consagrada no PDM, mas ao terem que vincular os particulares destroi-se a virtualidade de haver níveis de planeamento pela necessidade repetida se ter que rever o PDM, eternizando inapropriadamente processos de discussão pública. Pior ainda seria se o PDM fosse intermunicipal, pois implicaria que o processo de participação envolvesse mais do que um concelho.

Os níveis de planeamento são fator de simplificação. Dispensá-los seria acrescentar uma enorme complicação no sistema tornando-o quase ingovernável.

³ a mais pequena cidade pode ter muitas dezenas de pequenas ou grandes alterações por ano, e é bom que as tenha, porque é sinal de vitalidade económica

A argumentação aduzida na exposição de motivos invoca a vantagem de, assim, o cidadão só seria obrigado a consultar um único plano. É um argumento sem sentido porque confunde sistemas de informação com instrumentos de gestão territorial. Compete à administração superar essa suposta dificuldade, o que tendo em conta os meios tecnológicos e informáticos existentes não representa obstáculo de monta.

Relatório de execução artº 57 nº 2 e sobre o estado do solo, do ordenamento do território e do urbanismo Artigo 72.º

São instrumentos muito importantes. Apesar de previstos na atual lei os relatórios apenas serviram a revisão de alguns PDM Desconhece-se a apresentação de relatório à Assembleia da República que muito úteis seriam, agora, para formulação da presente proposta de lei. Para que seja efetivo e haja capacidade de monitorização terão que ser estabelecidos com rigor os indicadores que servirão esta avaliação.

Legislação complementar artigo 81º Uma vez que a proposta de lei remete para uma série de regimes que desconhecemos há grande dificuldade em perceber o panorama completo que se pretende desenvolver e antevê-se que durante o tempo necessário à própria feitura desses documentos surgirão novas leituras, exigências e alterações com repercussão significativa na atual formulação de proposta de lei. Muito provavelmente outros documentos que estão ou estarão previstos, nomeadamente a revisão da lei de bases do ambiente, régimen da REN também terão que ser articulados com este documento. Ou seja ainda estaremos ainda numa fase embrionária da formulação desta lei

Muito se tem discutido a propósito dos PDM de segunda geração qual a capacidade de desenvolver modelos de planeamento estratégico, consequentemente flexíveis, dirigido aos cidadãos e aos diferentes agentes sociais culturais e económicos, muito mais propositivo e mobilizador do que normativo e regulamentar. Seria bom que desta reformulação pudesse assim surgir um novo modelo que correspondesse mais às exigências de uma visão moderna do que deverá ser um plano diretor. É de recomendar que a revisão do RJIT possibilite esta visão

Sendo uma lei de solos a previsão de um o regime aplicável ao registo cadastral este será uma ferramenta determinante, mas que neste documento está incompreensivelmente quase omissa. Os vários instrumentos disponibilizados (transferência

de edificabilidade, bolsa de terras, venda e arrendamento forçados entre outros), carecem de um verdadeiro cadastro predial urbano e rústico atualizado onde seja possível associar os indicadores que permitam o conhecimento da propriedade, incluindo uso, que estabeleçam critérios de avaliação para formação de preços e que informem um painel de bordo sobre o mercado imobiliário que não dependa de valores especulativos de mercado.

Lisboa 5 de março de 2014

Jorge Silva

.

.