

OS PDM DE 2ª GERAÇÃO

ENCONTRO NACIONAL



17^E 18^{DE} MARÇO
1 9 9 4

ORGANIZADO NO ÂMBITO DO PROTOCOLO:
UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA
DIRECÇÃO GERAL DO ORDENAMENTO DO
TERRITÓRIO

OS PDM DE 2ª GERAÇÃO

- Encontro Nacional -

(HOTEL RITZ - Lisboa, 17 e 18 de Março/94)

Coordenação Professor Doutor Sidónio Pardal

1. INTRODUÇÃO

Mais de uma década é passada sobre a primeira Lei dos PDM e podemos dizer que se está a chegar ao fim de uma primeira iteração sobre esta figura de plano.

É altura para um encontro de reflexão sobre o que foi a experiência dos Planos Directores Municipais nos últimos 11 anos - que ilações podemos tirar desta experiência, que ensinamentos, referências e recomendações para o futuro?

Aprovados que são os primeiros PDM é importante assegurar a continuidade do processo de planeamento e prosseguir na organização do território municipal, avançando com planos de urbanização e planos de pormenor, por forma a ajustar o planeamento às necessidades reais do desenvolvimento urbano, segundo lógicas espaciais que respeitem o princípio da estabilização do sistema urbano e dos seus perímetros.

É fatal a tendência para fazer uma pausa nos Planos Directores Municipais. Depois de aprovado, o PDM é dado como uma peça acabada, que durante uns anos não é objecto de estudo e reflexão crítica, no sentido de lhe conferir actualidade e abertura a ajustamentos contínuos e evoluções permanentes.

É preciso distinguir a revisão formal do PDM, do que devem ser os movimentos e acertos inerentes à sua implementação sempre criativa, sensível aos ajustamentos da monitorização. Estas correcções parciais, sem a dimensão global e profunda de uma revisão, poderão ser justificadas e, por isso, exigir um caminho próprio, expedito e desimpedido de viscosidades burocráticas.

Nunca é demais insistir na integração dos planos no processo de planeamento.

A Câmara Municipal, ao organizar e assumir um processo contínuo de planeamento, confere naturalmente um carácter dinâmico aos seus planos.

A elaboração dos PDM responde a uma exigência de rigor e fundamentação das decisões urbanísticas nas suas vertentes técnicas e políticas, que precisam de ser demarcadas e relacionadas na disciplina do seu exercício.

Os planos têm como primeira referência as adaptações a realizar numa parte do território, de modo a satisfazer as necessidades concretas das actividades sociais. As soluções urbanísticas não podem continuar a ser aceites sem uma avaliação crítica alargada que integre valores estéticos e critérios operacionais, sociais e económicos.

Para além das atribuições e competências que delimitam a esfera do poder autárquico há que explicitar os princípios e padrões, pelos quais se pode pautar o exercício do poder, o seu mérito, sentido ético, em suma, a sua racionalidade. Os planos correm sempre o risco de serem o cumprimento incipiente de uma mera formalidade. Prestam-se também a ser um produto mediático para a legitimação do poder e do aparelho administrativo perante os munícipes. O conteúdo de um plano pode ser facilmente iludido pelo aparato gráfico, pelo volume dos relatórios e pela complicação dos regulamentos. As inércias do processo também contribuem para esmorecer a vontade crítica e desencorajar a exploração de soluções alternativas a reformulações e revisões.

A decisão de elaborar um plano precisa, para além do mais, de uma fundamentação metódica que lhe confira sentido no comportamento da instituição e torne claros os seus objectivos. A decisão tem uma vertente política dominante inerente ao exercício do poder, mas a informação e os critérios urbanísticos são determinantes para a racionalidade das acções e, em última instância, é o conteúdo substantivo dos resultados que irá legitimar a decisão.

A elaboração de planos tem o seu enquadramento no processo da concepção e gestão urbanística. Os enquadramentos legal e formal são suportes secundários que têm no enquadramento urbanístico a sua razão de ser e o seu objecto.

A democracia não chega para legitimar o poder - ela não é mais do que uma condição necessária, a que se acrescentam todos os requisitos de clarividência, de capacidade e de eficácia nas respostas para a concretização do desenvolvimento, entendido na dimensão cultural da nossa civilização.

O comportamento de uma autarquia e os conteúdos que informam as decisões decorrem também da consciência sobre o imaginário da colectividade e da componente visionária do poder. Colocam-se aqui exigências pertinentes relativas aos valores culturais que estruturam as vontades dos poderes que decidem. Sem desmerecer o que há de positivo e aceitando as vicissitudes naturais do processo de evolução das instituições,

reconheçamos os equívocos, as lacunas culturais e as ingenuidades técnicas na 1ª leva dos PDM. É, agora, a altura de o dizer.

Os PDM protagonizam uma parte relevante das relações entre o Poder Local e a Administração Central e são instrumentos de autonomia municipal. Para além da sua razão de ser no ordenamento do território e planeamento urbanístico, foram também um pretexto para justificar o exercício de competências reduzidas a um ritual de reuniões formais, onde, salvo algumas exceções, as questões urbanísticas e do desenvolvimento em geral pouco espaço encontram, nem o discurso está à altura do que seria necessário para assegurar qualidade às propostas.

O sistema mostra-se ainda permeável ao amadorismo, à ingenuidade e à incompetência.

Muita da legislação está imbuída de falsos conceitos, princípios errados que dificultam um planeamento inteligente. Os preceitos regulamentares são geralmente muito rígidos, o que não facilita uma reflexão que, respeitando os princípios, adequa as soluções a cada espaço concreto.

*

Os PDM centralizaram todas as atenções, absorveram os meios e desfocaram o processo de planeamento. Confundiram o seu nível de intervenção com o de outros planos, em franco prejuízo dos Planos Gerais de Urbanização e dos Planos de Pormenor.

O tratamento das relações entre o uso urbano e os usos agro-florestais é marcado pela incongruência. **As propostas de planos não podem decorrer de exercícios dogmáticos, da aplicação de “receitas”, sem exercitar a sua refutação até garantir o mérito e o rigor daquilo que se propõe.** Nunca é demais exigir a clareza dos princípios e a explicitação das razões que fundamentam as decisões e os critérios das escolhas políticas, para não cair no exercício sistemático da arbitrariedade e sob a alçada de vontades e interesses que não sejam lícitos no processo de elaboração dos planos.

A classificação dos espaços é feita, na maioria das vezes, sem relação com as necessárias referências e condições operativas, que têm que ser dadas por uma elaborada política de solos, de critérios para o crescimento urbano, de orientações estratégicas para o ordenamento agro-florestal. O ordenamento

e planeamento têm que informar o processo de actualização das políticas de solos e da legislação.

Ao discurso autárquico, às análises e propostas urbanísticas falta um conteúdo substantivo da política de solos. **Há questões técnicas e opções políticas que só podem ser explicitadas tendo como suporte instrumentos jurídicos evoluídos, do foro da Lei de Solos.**

É necessário consolidar a estrutura da legislação, o que não pode ser feito de uma forma avulsa, à medida dos problemas enfrentados pelo exercício administrativo, mas deve ser desenvolvido com base no corpo dos princípios adquiridos do Direito do Urbanismo, devidamente ajustados às nossas realidades aos níveis nacional e local.

As autarquias, como todas as instituições e os cidadãos, têm experiências e sugestões a transmitir à Assembleia da República e ao Executivo. Esta relação comunicacional é fundamental para a evolução e estabilidade das bases do corpo jurídico do urbanismo.

O plano mal entendido impõe o seu ordenamento como o *dictat* da ordem do mundo; ostenta, com sobrançeria, uma legitimidade técnica que lhe advém da cobertura política e vice-versa.

Os reflexos condicionados do planeamento, as modas, as receitas, os comportamentos mecânicos, miméticos, fizeram a época dos parques industriais, a visão desfocada das Câmaras como motor do desenvolvimento local, interferindo em sectores que estão fora das suas atribuições e competências próprias, como seja a imprensa, exploração de empresas, hotelarias, etc. É necessário uma atenção crítica a estas euforias sem cultivar preconceitos redutores e avessos à evolução dos tempos.

O território pode, porém, continuar a ser desordenado, descharacterizado, destruído, aviltado, em obediência a todas as formalidades e preceitos exigidos pela lei, com os pareceres favoráveis das imensas comissões técnicas e administrativas de acompanhamento. Por outro lado, podemos também constatar, quantas vezes, a obstrução burocrática, o impedimento do desenvolvimento, a reprovação de empreendimentos necessários, oportunos e bem concebidos, só porque o seu entendimento não está ao alcance das comissões que sobre eles se pronunciam.

O planeamento cumpre-se, nestes casos, na plenitude do seu aborrecimento!

A experiência dos PDM constitui um amontoado de ele-

mentos sincréticos; carece de um corpo de doutrina coerente que relacione análises e propostas, necessidades e recursos, ideias e razões. Além disso os PDM ainda não contribuíram tanto como se esperava para criar uma consciência global e integrada dos usos do território concelhio. A qualidade anda na boca de toda a gente. Ainda bem! Mas ficamos apreensivos quando também os promotores do mau gosto são, no activo, frenéticos apregoadores da qualidade.

2. AS VIRTUDES DOS PDM DE 1ª GERAÇÃO

Os PDM de 1ª geração contribuíram para:

- formar uma consciência global do que é o território concelhio;
- iniciar formas de cooperação intermunicipal *ad hoc*;
- levantar a questão da informação e da participação dos cidadãos na gestão autárquica;
- ensaiar o tratamento integral do desenvolvimento com alguns resultados e algumas ilusões;
- verificar que os planos, por si, não garantem a qualificação do território;
- alicerçar uma experiência de planeamento extensivo que já leva 11 anos, permite agora fazer um balanço e passar a uma nova etapa - os PDM de 2ª geração.

3. OS GRANDES EQUÍVOCOS CONCEPTUAIS

Os grandes equívocos legais: a Reserva Agrícola Nacional e a Reserva Ecológica Nacional, serviram, entre outras coisas, para esbater e desfocar o conceito de perímetro urbano e dar cobertura às urbanizações desordenadas pelo território fora, com efeito contrário ao desejado.

Na altura em que se dá o rompimento desordenado dos perímetros urbanos e a liberalização dos loteamentos particulares e das construções dispersas, está criada a oportunidade para aparecer a RAN como *fait divers*, alimentando a ilusão de que o ordenamento do território consistia na defesa de alguns “solos agrícolas”, ocultando o cerne da questão que era e é o crescimento dos aglomerados, as urbanizações e a construção fora dos perímetros urbanos.

Os PDM entraram também num discurso de cobertura e legitimação de decisões que só seriam claras em Planos Gerais

de Urbanização e de Pormenor. Definir índices urbanísticos em PDM pode resultar numa confusão com resultados imprevisíveis que geralmente condicionam, de forma negativa, os Planos de Urbanização.

4. OS PLANOS E OS COMPROMISSOS

É preciso ver o que são direitos adquiridos de uma forma legítima, que devem ser respeitados, o que não repugna ao planeamento, e o que são compromissos tecidos através de uma gestão permissiva e comprometida com falta de transparência.

Quando por detrás dos compromissos estão propósitos de investimento e de desenvolvimento, nada impede que eles sejam claramente explicitados e avaliados, devendo ser equacionados pelo planeamento, de modo a encontrar soluções e vias de concretização que tenham também em consideração as expectativas dos empresários, sempre dentro de domínios de razoabilidade.

O planeamento deve justificar-se também pela rentabilidade e pelo interesse económico das suas propostas. Mas os processos do planeamento são sempre mais trabalhosos, complexos, nem sempre tendo uma leitura fácil, não sendo compatível com uma gestão pobre, casuística e avessa à imaginação.

Os planos que decalam os compromissos estabelecidos e que se demitem perante eles, podem satisfazer a cupidez e o imediatismo de promotores de fraca visão, mas não alimentam o sucesso económico com estabilidade a médio e longo prazo.

5. O QUE SÃO PROBLEMAS AMBIENTAIS

As questões ambientais dizem respeito aos problemas de poluição da água, do ar, do solo, ao tratamento de resíduos sólidos e de esgotos, a perturbações devidas ao ruído e vibrações e ainda ao risco de catástrofes.

O “fundamentalismo ecologista” e o ambientalismo ingénuo alastra e quer que tudo preste vassalagem ao império do “verde” e dos “impactos ambientais”. Nesta senda passa-se

ao lado da hermenêutica da crítica da arquitectura, dos princípios e valores da tradição urbanística, para se entregar o poder de decisão sobre estas matérias, do foro eminentemente conceptual, a um processo ingénuo, com poderes tão latos que se atolam no obscurantismo legitimado pelo terror do juízo final ambientalista.

O poder político, perante o desespero das populações que sofrem as poluições e são fustigadas pelas notícias alarmantes da comunicação social e sensível à crescente inquietação da opinião pública no que respeita aos riscos reais da poluição, torna-se presa fácil dos mais diversos oportunismos, com rótulo e promessas de ecologismo.

É urgente um discurso clarividente sobre os problemas da poluição que esclareça as suas ligações e distinções do ordenamento do território e do planeamento urbanístico.

O ordenamento do território e da gestão do uso do solo são também meios de prevenção e controlo dos fenómenos de poluição ambiental.

Embora a actual legislação sobre PDM e a própria legislação nos diversos domínios sectoriais do ambiente não seja particularmente ambiciosa a este respeito, existem significativas potencialidades e mesmo um papel específico da figura do PDM como instrumento da política de controlo da poluição.

Existem diversas limitações, quer de natureza fundamental, isto é, associadas ao próprio conceito de ordenamento do espaço municipal e modo de intervenção subjacente à figura de PDM, quer de natureza prática, associadas à falta de regulamentação de parte significativa da recente legislação portuguesa sobre poluição ambiental ou à generalizada carência de metodologias e técnicas de abordagem e integração das componentes espacial, económica e financeira na caracterização, controlo e prevenção dos diversos problemas de poluição.

6. CONSTRUÇÃO EM ALTURA, HABITAÇÃO COLECTIVA E HABITAÇÃO UNIFAMILIAR

Muita da construção em altura é deslocada, principalmente quando ocorre em periferias onde se justificariam tipologias mais folgadas quanto à ocupação do solo. A construção em altura é estimulada pelo sistema do mercado imobiliário e pelo tipo de condicionamentos administrativos que se faz à produção de solo urbanizável.

A oferta de habitação tem uma margem grande de vantagem nas

relações de mercado relativamente à procura; a densificação é geradora de mais-valias que revertem quase integralmente a favor do promotor; a encomenda do projecto para as urbanizações e para os edifícios de habitação colectiva é também indutora de interesses que estimulam esta tipologia.

Esta questão escapa ao conteúdo dos debates das políticas urbanísticas para ser aceite pragmaticamente como um dado adquirido do sistema.

A construção de bairros segregados e indutores da marginalização social de estratos populacionais economicamente desfavorecidos prossegue.

Dos grandes bairros sociais iniciados nos anos 60, com blocos de habitação colectiva em altura, não resultam desenvolvimentos integrados e valorizadores dos aglomerados existentes. Volvidos 30 anos é altura de se rever este processo no sentido de, no programa de cada bairro, diversificar a composição dos padrões de habitação.

7. A ESTABILIDADE DAS LEIS EVOLUÇÕES SEM RUPTURAS

A necessidade de uma estabilidade das regras no tempo, que assegure a permanência e a confiança, obriga a que o PDM se confine a aspectos essenciais sobre os quais haja uma validação jurídica e técnica e uma aceitação política que reúna consensos alargados.

É também importante fomentar a saudável estabilidade do aparelho técnico e administrativo da Câmara Municipal de modo a garantir a passagem de testemunho quando há a normal mudança de equipas políticas.

Os planos devem ter configurações legais estáveis e, a sofrerem alteração, elas devem ser graduais de modo a não criarem rupturas e transições entre processos discrepantes.

Os municípios deverão organizar as suas actividades de desenvolvimento urbanístico através de planos que corresponderão a:

- Planos Intermunicipais;
- Planos Directores Municipais;
- Planos de Desenvolvimento Urbano (incluindo Programas de Operações Urbanísticas - de Expansão e de Reabilitação / Reconversão);

- Planos de Pormenor (enquadrando Operações de Loteamento).

Para apoio do planeamento e controlo das iniciativas, segundo regras claras e específicas, também os municípios deverão elaborar e manter actualizados os seguintes regulamentos administrativos:

- Directivas de Ordenamento Municipal (para as diversas classes e categorias de uso do solo);
- Regulamentos Urbanísticos de Pormenor (que serão coordenados com os Planos de Pormenor, com os Loteamentos, com os Planos de Salvaguarda e Valorização e outros planos ou projectos incidindo sobre a mesma área).

Para qualquer destes estudos e regulamentos poderão estabelecer-se, como fase prévia, Normas Provisórias, Medidas de Salvaguarda ou Medidas Preventivas.

As Normas Provisórias deverão corresponder, com muita aproximação, aos respectivos artigos dos regulamentos de urbanização ou das directivas de ordenamento, portanto adoptadas num sentido transitório, para comprovação da sua operacionalidade e justiça, antes de uma decisão de carácter mais permanente.

Os tipos de planos multiplicam-se, o que traz uma grande sobrecarga de trabalho aos serviços das autarquias e da Administração Central. Recentemente surgiu a incumbência das Câmaras elaborarem Planos Florestais; o Ministério do Ambiente está a fazer Planos para o Litoral.

É urgente uma coordenação dos conteúdos destes planos e das suas implementações para evitar conflitos, atropelos e confusões. É altura de evitar uma proliferação incontida de figuras de plano procurando, preferencialmente, desenvolver as virtualidades dos planos tradicionais.

8. A IMPORTÂNCIA DO DESENVOLVIMENTO DAS INSTITUIÇÕES COMO BASE DA ESTABILIDADE E DO PROCESSO SOCIAL

As autarquias são instituições de base para a organização do espaço social na sua dimensão física, económica e cultural e constituem centros de reflexão e de controlo sobre o estado das comunidades, nas suas realidades locais.

O seu natural desenvolvimento orgânico, estrutural e do conteúdo das atribuições e competências é surpreendente, pela capacidade de reacção às transformações sociais, à sensibili-

dade, aos estímulos e desafios das novidades. Mas, à giza de crítica, observamos faltas nos critérios urbanísticos, nos processos de decisão, ingenuidade na escolha das prioridades e desorientações de gestão, que são o resultado de um quadro de regras desequilibrado, onde se pode dizer que há domínios com regras a mais, que burocratizam excessivamente o sistema e outros domínios onde as regras estão por fazer.

9. O PDM E O FINANCIAMENTO

A questão da programação financeira dos planos é um assunto controverso, inseguro, e isso tem-se revelado na evolução do seu tratamento legal. Os planos, ora têm que ter uma programação financeira, ora esta se torna facultativa. No estado actual da experiência, do conhecimento e do desenvolvimento da Administração Pública, será possível ou correcto fazer a programação financeira dos planos?

A relação dos PDM com os planos de actividades, orçamentos e com a gestão económica e financeira do Município é um domínio que precisa de ser estudado e desenvolvido.

O PDM pode, e bem, informar e fundamentar os planos de actividade e planos de investimento, mas não se substitui a eles e por isso o financiamento do PDM é uma questão deslocada. A relação entre a concepção do plano e a sua gestão não é ainda uma prática espontânea e adquirida.

À volta do PDM polarizam-se muitas esperanças de desenvolvimento económico e social: o PDM traria empregos, infraestruturas e equipamentos que qualificariam o concelho e fomentariam o dinamismo empresarial. O desenvolvimento depende da comunicação substantiva entre planos, programas e acções aos diversos níveis da Administração Pública.

Em geral, o desenvolvimento económico não escapa a uma escolha competitiva de localizações. É possível, a nível dos PDM, incrementar as formas de cooperação inter-municipal para valorizar sinergias e complementaridades.

Que papel para os estudos de desenvolvimento económico no contexto dos PDM? Simples definição das linhas de força da ocupação do território? Suporte de um programa de investimentos municipais a médio prazo? Justificação de um caderno reivindicativo do município?

10. A OPORTUNIDADE ACTUAL DE DESENVOLVIMENTO - OS PDR

O País está a desfrutar a oportunidade de realizar grandes obras de infraestruturas básicas e equipamentos sociais. Vivemos uma época que nestes domínios vai determinar a qualidade do futuro por muitos anos.

Muitas opções de planeamento e concepção de projecto determinam novas estruturas do território e da paisagem.

O desafio é muito sério.

Os recursos financeiros têm que ser aplicados dentro de prazos relativamente curtos e isso não pode servir de pretexto para aceitar soluções sem um exercício de escolha informada sobre a validade e mérito das ideias e projectos. Para além dos custos de execução das obras de novas infraestruturas é preciso não esquecer os custos de manutenção inevitáveis.

Sobre este assunto vem a propósito recomendar que, como manda a ética, se resista à tentação de validar obras apressadas e medíocres através de artifícios de propaganda.

11. QUALIDADE DOS MEIOS HUMANOS (COMPARAR COM A QUALIDADE DOS OUTROS MEIOS)

As autarquias como instituições têm capacidades muito peculiares para se modernizarem. Mesmo sem reformas nas estruturas da administração pública, algumas autarquias conseguiram mobilizar vontades melhorando consideravelmente o seu serviço público.

Os quadros técnicos municipais são, afinal, quem leva à prática as funções autárquicas. Para se conseguir bons resultados é importante assegurar mobilidade profissional. Proporcionar formação contínua, reconhecimento do mérito e da competência e estímulos compensadores do trabalho são questões da maior actualidade.

12. AS EVOLUÇÕES E REGRESSÕES NO PROCESSO DE PLANEAMENTO. AS REFERÊNCIAS HISTÓRICAS

“O viver o dia-a-dia, hora-a-hora sem sentir a relação de todas as coisas não carece apenas de dignidade: não é natural nem humano. Leva-nos a apreender os conhecimentos mais como pontos isolados do que como parte de um processo cujas dimensões atingem a história.

“Daí a procura de uma perspectiva da nossa vida numa larga dimensão de tempo.

“O mundo da história, como o mundo da natureza, só se explica àqueles que põem as perguntas certas, que levantam os problemas certos. O historiador deve fazer parte da sua própria época, para saber quais as questões do passado que lhe são significativas.

“Fora desta perspectiva, a história permanece um deserto de não-acontecimentos no qual o trabalho da criação é impossível.”

Giedion, in *Space, time and architecture*.

13. POLÍTICAS URBANAS

É necessária a definição de quadros de políticas urbanas (opções, objectivos, medidas e acções) que constituam orientações claras a prosseguir pelo planeamento e pelos planos. Os PDM devem dispôr de uma codificação clara da base biofísica do território que permita uma interpretação do suporte espacial das diferentes actividades.

Com maior ou menor acuidade, todos os espaços concelhios sofrem do mesmo tipo de problemas. Deles é possível explicitar um conjunto de áreas de intervenção para as quais se podem priorizar objectivos, enunciar o quadro de medidas de política em que se inserem, bem como apresentar as acções susceptíveis de implementação integradas numa estratégia de desenvolvimento.

Numa rápida procura dos principais problemas com que os municípios se debatem, facilmente se identificam os fenómenos de expansão urbana, a sobredensificação das zonas industriais, a saturação das redes de transportes, a urbanização e construção clandestina, a degradação do parque imobiliário, a terciarização dos centros urbanos, factores que inter-

vêm ora no crescimento e desenvolvimento, ora no declínio dos aglomerados.

O custo dos serviços prestados, seja no domínio do abastecimento de água, da recolha e tratamento de resíduos ou de outros não pára de crescer, traduzindo-se num progressivo aumento dos impostos, taxas e tarifas locais sem que daí advenham significativas melhorias dos níveis de atendimento.

No que respeita aos espaços envolventes dos aglomerados é urgente inverter as tendências de degradação. As paisagens agrícolas e florestais devem encontrar formas de se sustentarem e valorizarem.

14. O DIREITO À HABITAÇÃO A POLÍTICA NACIONAL E AS ESTRATÉGIAS LOCAIS

O planeamento tem que evidenciar os seus princípios, um dos quais é o direito à habitação.

A construção de casa própria, a relação de uma família com a sua casa é, sob o ponto de vista social e urbanístico, substancialmente diferente da construção de habitação para utilização por terceiros. Na nossa sociedade, onde se verificam e se sofrem grandes carências de habitação, em zonas específicas, não se pode tratar da mesma maneira a construção de casas como produto comercial e a construção, quantas vezes desesperada, de abrigos e alojamentos próprios das famílias. Há uma faceta humana do urbanismo que tem de observar esta realidade social! Uma casa não é redutível a um preceito burocrático, a um mero negócio; ela é uma necessidade e um direito fundamental das pessoas e das famílias. Esta linha de raciocínio tem que informar a Lei de Solos para se chegar ao entendimento justo da função social do solo e da propriedade.

15. OS ESPAÇOS SIMBÓLICOS A QUESTÃO DA CULTURA RITUAIS

Cada população dignifica-se e revê-se num comportamento cultural indissociável da carga simbólica materializada na arquitectura da paisagem e dos edifícios. A escola, o templo, o adro, o cemitério, a praça, o campo da feira, mesmo o mo-

dero centro comercial ajudam a dar sentido e expressão à vida das pessoas em comunidade.

A forma displacente como tem sido tratada a questão dos cemitérios é reveladora de graves incapacidades por parte das instituições para perceberem a influência dos espaços simbólicos sobre o comportamento das pessoas. A desritualização que se tem verificado não é tanto um acto de vontade, uma escolha consciente, mas, podemos dizer, advém de omissões e perdas gratuitas que estão na origem de algumas das patologias da sociedade moderna.

16. O TURISMO E OS PDM

O turismo constitui uma área de oportunidade para o desenvolvimento económico regional. Tem-se colocado actualmente a nível nacional a questão de saber se há um excesso global de oferta turística ou se há uma estrutura de oferta desajustada. Mas, em termos regionais, como falar de excesso de oferta em Bragança, Vila Real, Castelo Branco, Portalegre ou Beja, quando se encontram recursos que configuram potenciais de crescimento turístico coexistindo com uma ausência quase total de infraestruturas de acolhimento?

A definição de produto turístico para efeitos de intervenção municipal tem que romper o quadro estreito da concepção do sector que o restringe ao âmbito das empresas turísticas, passando-se a entendê-lo como o conjunto de todas as infraestruturas, equipamentos, serviços e recursos que entram como elementos na composição do consumo e fruição do produto turístico em sentido lato.

Mais do que determinar por regulamento as condições em que se pode processar a implantação de empreendimentos turísticos, cabe às Câmaras Municipais, através da gestão do PDM e de intervenções complementares, criar condições atractivas para o desenvolvimento do turismo.

O turismo constitui um domínio estratégico importante para o planeamento e gestão municipal, por se relacionar muito estreitamente com o território e os seus usos, com as infraestruturas, os espaços exteriores, os equipamentos e serviços de apoio, as estruturas de animação cultural e desportiva, a preservação e valorização do património histórico-cultural, monumental, arquitectónico e natural.

O PDM reflecte o modelo de desenvolvimento do Concelho

e a sua gestão é marcada pela política de intervenção do Município (ou ausência dela) sobre domínios estratégicos, designadamente na área do desenvolvimento económico.

17. A ORGANIZAÇÃO DO TERCIÁRIO E SEU PLANEAMENTO

Na era dos serviços estamos a assistir à transformação dos espaços destinados às actividades terciárias a um ritmo que tem ultrapassado a capacidade previsionar e conceptual dos planos.

As “grandes superfícies” apareceram de surpresa, como fenómenos à margem do imaginário dos planos dos anos 70 e 80. No entanto, a sua importância como elementos condicionantes do trânsito, dos mapas mentais e dos hábitos das populações, são da maior relevância.

A competição entre as “grandes superfícies” de gestão unificada e os tradicionais mercados municipais, feiras de levante e comércio retalhista, estão na ordem do dia e o planeamento não se deve abster de tomar uma posição judiciosa e moderadora que salvaguarde a diversidade e o princípio de distribuição *lactu sensu*.

18. REDE VIÁRIA

Não há uma proporcionalidade directa entre o povoamento e os diversos tipos de vias, desde as auto-estradas às vias estruturantes, às distribuidoras, até às vias de serviço local.

Ao nível local a extensão das vias e seu perfil transversal devem, de certo modo, depender da densidade populacional e das tipologias urbanas.

A distribuição do tráfego a nível local requer uma malha de vias com uma configuração e extensão suficientes para diluir a circulação e garantir bons níveis de serviço. A partir do nível local estruturam-se e dimensionam-se as vias colectoras, com diversas hierarquias. A construção e conservação de uma boa rede viária, antes de ser um problema de custos, é um desafio de concepção urbanística e logo a seguir é uma questão de capacidade de gestão financeira.

19. A QUESTÃO DOS TRANSPORTES

Há uma série de desencontros entre aquilo que é a realidade e os princípios que se enunciam.

No discurso teórico do planeamento o caminho-de-ferro é um modo de transporte limpo, estimável e virtuoso, ao mesmo tempo que o transporte individual é uma das “pragas” da civilização moderna.

O transporte individual cresce desmesuradamente indiferente aos modelos e recomendações do planeamento, o transporte ferroviário definha, acumulando déficits, sem explorar de forma clara e decidida as suas configurações de equilíbrio.

Os transportes ferroviários, urbano e sub-urbano, têm condições de rentabilidade e a população merecia que fossem mais confortáveis.

Não está claro se o caminho-de-ferro continua a ter um papel estratégico na economia e defesa nacionais.

É necessário estudar a articulação da rede nacional do caminho-de-ferro com o sistema urbano, tendo em conta os programas para uma consolidação das estruturas de povoamento.

Os planos têm que dar um maior relevo e um tratamento conveniente aos problemas do tráfego, de forma a impedir que se gerem situações como as que ocorrem frequentemente em centros urbanos com uma ou duas dezenas de milhar de habitantes e onde se verificam congestionamentos, em virtude de deficiente estruturação e dimensionamento da rede viária. As patologias do tráfego começam a determinar operações cirúrgicas em tecidos urbanos consolidados, provocando desintegração e perda de continuidade dos espaços e gerando frequentemente “efeitos de barreira”.

20. INFRAESTRUTURAS BÁSICAS MUNICIPAIS

Não se podem continuar a fazer infraestruturas que não vão ser usadas no seu tempo útil, desbaratando milhões de contos!

As infraestruturas detêm uma enorme importância porque satisfazem necessidades básicas nem todas igualmente evidentes: quando não se tem energia eléctrica sente-se logo a sua falta, a inexistência de redes de esgotos e estações de tratamento já não é tão perceptível pela população como falta grave, o que não está bem!

As infraestruturas exigem enormes investimentos para sua construção e manutenção, têm uma duração longa e consequências futuras sempre relevantes.

A subestimação da complexidade de alguns sistemas (obras de captação, adução, estações de tratamento, etc.), ao nível do planeamento, projecto, obra e gestão, têm custado às autarquias muitos milhões de contos.

Não há “receitas” para a concepção e a execução dos sistemas de infraestruturas, nem para a resolução dos problemas que elas levantam.

A organização e planeamento deverão estar na base das soluções, as quais terão de ser estudadas globalmente, por organismos e técnicos com capacidade e competência para o efeito, recorrendo sempre que necessário à colaboração intermunicipal.

Há que proceder à racionalização dos sistemas, acompanhando as inovações tecnológicas que vão surgindo e assegurando o controlo da viabilidade das redes que funcionam de forma integrada.

É importante ter em conta a comparação dos custos relativos de implantação e de manutenção dos sistemas, associados à qualidade de funcionamento e durabilidade dos seus elementos.

21. A QUESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS

Cumprir às Câmaras Municipais, frequentemente através de Serviços Municipalizados, assegurar o abastecimento de água potável às populações.

O ordenamento do território é fundamental para a protecção dos recursos hídricos. Daí que a relação espacial entre os recursos hídricos, os pontos de captação, as bacias drenantes que alimentam esses pontos e os usos do solo, seja uma matéria da maior importância nos planos, a ser seguida pelos serviços municipais responsáveis pelo saneamento básico.

22. A ESCOLA E A VIDA LOCAL

As escolas têm hoje um quadro de responsabilidades que não se coaduna com o conceito restrito de instituição de ensino tradicional. A função da escola, para além das actividades

lectivas, é a de oferecer aos jovens um apoio complementar da família, até onde for necessário.

A escola tem que recuperar um lugar central no sistema social e um papel preponderante na formação duma coesão social, assente na prática da solidariedade e no estímulo ao progresso e à valorização pelo trabalho.

É preciso fazer o diagnóstico ao funcionamento da escola, a qual precisa de trocar influências e enriquecer comportamentos, valores e vivências de relacionamento dentro da comunidade. A sociedade tem que investir na escola porque é aí que se enraíza o desenvolvimento e a formação da personalidade. A escola tem de ter um mérito e uma respeitabilidade reconhecidos. A escola não pode ser uma instituição autista, que só comunica de uma forma burocrática, administrativista. Ela deve ser uma instituição com um sistema comunicacional complexo, diversificado, com a comunidade real em que está inserida. Cada aluno precisa de encontrar na escola um apoio concreto, permanente e com autenticidade, no quadro das relações humanas.

23. A DELIMITAÇÃO DOS PERÍMETROS URBANOS

É preciso esclarecer a questão da delimitação dos perímetros urbanos e as suas articulações ambíguas com as chamadas “áreas urbanizáveis”, “áreas de expansão urbana” e seu dimensionamento. Mais uma vez o conceito de perímetro urbano é iludido. Contribui também para esta situação o funcionamento dos planos pela negativa, que levaram na prática ao congelamento dos terrenos urbanizáveis (os mais caros no mercado) e à urbanização de facto de terrenos, em princípio não urbanizáveis, que eram assim colocados a baixo preço no mercado, tentando os urbanizadores e levando frequentemente à inversão do sistema - **planeamento negativo ou anti-planeamento**. O grande problema aqui é que estes planos nunca reivindicaram a sua fundamentação e viabilização com base numa Lei de Solos adequada, desprezando sempre a essência da questão e cultivando pragmaticamente as perversidades do sistema e do seu mercado peculiar. Confunde-se o plano com um conjunto de medidas de salvaguarda que, de facto, o não podem substituir.

É curioso observar como se anula a interpretação inteligente e imaginativa dos sistemas territoriais, promovendo-se o

plano de “linha de montagem”: marca-se a RAN, a REN e outras restrições e preceitos regulamentares, mais os compromissos, e sai o plano “esquinudo”, moldado a tudo menos a uma concepção urbanística e paisagística criativa, útil, fundamentada e com mérito.

24. TEMPOS E PRAZOS

É preciso esclarecer o que são os prazos num plano. A dimensão temporal dos planos desdobra-se em programas de realizações, períodos de validade de normas, horizontes em que é provável que as condições de referência se tenham alterado. O que é gerir a aplicação de um plano de forma dinâmica num processo contínuo de planeamento?

Como entra aqui a atitude de revisão formal de um plano?

25. O QUE DISTINGUE OS PDM ELABORADOS NOS SERVIÇOS MUNICIPAIS

- Os planos elaborados dentro da própria Câmara têm a virtude de já fazerem parte, de algum modo, do processo de planeamento.
- A questão dos objectivos e opções políticas e a sua relação com os princípios e soluções técnicas do urbanismo: a diferença entre o discurso técnico e o discurso político; o entendimento necessário ao respeito mútuo.
- Onde pára o poder político para respeitar o espaço profissional do urbanista e até onde, deontologicamente, deve o urbanista apoiar tecnicamente o exercício das decisões políticas?
- O que distingue os PDM elaborados e coordenados pelos serviços camarários competentes, com eventuais apoios de consultoria externa, daqueles que são coordenados e elaborados por equipas exteriores à Câmara Municipal?

Os PDM têm de ser desenvolvidos e coordenados nos serviços próprios da Câmara Municipal. O coordenador do PDM deve ser um urbanista residente, isto sem prejuízo do recurso a apoios e consultoria exterior, até para garantir um exercício de avaliação crítica mais forte e mais independente na equipa de planeamento.

Mas a instituição municipal moderna não prescinde nem de uma autonomia de tratamento, leitura e gestão dos seus instrumentos de planeamento, nem de um forte sentido de associativismo intermunicipal.

26. ARTICULAÇÃO ENTRE AS DIVERSAS FIGURAS DE PLANOS AO NÍVEL DA GESTÃO. A PASSAGEM DOS PLANOS AOS PROJECTOS E À EXECUÇÃO

Os planos sequenciais são uma ilusão. O que é normal é a abordagem dos planos em paralelo. No fundo, trata-se de um exercício para assegurar a exploração, desenvolvimento e aplicação de ideias, a coordenação das técnicas, a organização das operações, a gestão dos meios e a fruição do mundo. Os planos devem inspirar os projectos, fomentar as oportunidades para a realização e proporcionar ao projectista a interlocução que ajuda ao entendimento da obra.

