

O PLANO DE PORMENOR FACE À NORMATIVA DO PDM

Por razões jurídicas e administrativas, na prática, há uma necessidade de simplificar o PDM tornando-o um instrumento expedito de apoio à administração urbanística do território, a legislação vai no sentido de simplificar o plano formal, isto é, reduzir ao essencial o conteúdo das peças escritas e desenhadas obrigatórias na composição do regulamento do PDM, mas por outro lado, as questões do ordenamento do território são cada vez mais complexas e exigem métodos, estudos, conhecimentos e propostas tecnicamente avançadas. Esta dualidade de objectivos é compatível com o rigor dos métodos de trabalho e aprofundamento teórico dos conceitos. A simplicidade não obriga à superficialidade nem à condescendência quanto à qualidade dos resultados.

Acontece porém que os PDM revelam um tratamento das questões do ordenamento por demais aligeirado, está-se aquém dos mínimos aceitáveis. Observa-se uma demissão de interpretar e criar sobre as estruturas territoriais acabando os planos por decalcar a situação actual, os compromissos, com leituras ingénuas dos usos existentes (copia-se a fotografia aérea numa atitude de conservadorismo primário) e presume-se que a cristalização dessa imagem é uma proposta de ordenamento plausível. Defende-se a ordem territorial actual como sendo a melhor possível e "sacrifica-se" algum terreno rústico para o crescimento urbano e para alguns empreendimentos turísticos. No processo dos PDM e do planeamento em geral respira-se uma má consciência urbanística, mesmo um espírito anti-urbanístico, que na prática incomoda e perturba quem quer trabalhar seriamente. Reconheçamos que os grandes problemas e carências da população actual se centram no contexto dos aglomerados urbanos. A própria crise do sector agro-florestal deve-se, em boa parte, a atrasos no desenvolvimento do sistema urbano que não se preparou a tempo para receber a população excedentária que teve que abandonar a agricultura. Não subestimemos também os equívocos dos discursos eivados de eco-oportunismo que confundem e ocultam as verdadeiras equações dos problemas ambientais. Confine-se o ambiente aos problemas da poluição e informe-se quem não sabe que a apreciação do mérito arquitectónico de um edifício, do desenho urbano e da paisagem não são matéria de ambiente mas da *praxis* do urbanismo e da arquitectura que têm o seu método e a sua história.

A obrigação de cada Câmara elaborar o seu PDM, deixando as outras figuras do plano como facultativas, levou a que os PDM absorvessem quase todas as atenções e meios. Também o facto deste plano se prestar a abordagens um tanto vagas, genéricas, iludindo a falta de rigor das questões que trata, permite a apresentação de resultados muito

superficiais. O mesmo não é possível nos PU e nos PP, onde as indefinições são mais evidentes.

Os planos gerais de urbanização permitiam explorar cenários de desenvolvimento dos aglomerados no seu conjunto, avaliando configurações de desenho urbano com as redes principais das infraestruturas e observando os zonamentos e as suas capacidades face aos limiares de utilização razoáveis para as diversas redes de infraestruturas, de equipamentos e volumes de construção.

O faseamento da expansão urbana tem no PU uma base fundamentadora e reguladora, nomeadamente para a demarcação das unidades a tratar em plano de pormenor. Sem a referência do PU corre-se o risco dos PP incidirem sobre superfícies desajustadas por excesso ou por defeito, considerando os seguintes factores:

- a) as carências de crescimento para horizontes compatíveis com a eficácia de um plano deste nível;
- b) a existência de estruturas principais que recebem e apoiam as conexões com as infraestruturas locais de PP;
- c) a minimização dos efeitos negativos de grandes áreas em obra, originando zonas de perturbação simultaneamente habitadas, utilizadas e em obra, causando incomodidade a quem habita e a quem constrói;
- d) o controlo do crescimento em contínuo, tanto quanto possível, para evitar a permanência de composições desmanchadas, espaços devolutos ou inacabados.

Os ditos **índices máximos** referidos nos regulamentos do PDM teriam a presumível ressalva de que nada obriga a que sejam atingidos esses valores em PP ou em loteamentos, competindo futuramente ao urbanista que os vier a desenvolver aferir os valores dos índices reais a praticar, desde que fiquem aquém daqueles máximos. A realidade já comprovou a ingenuidade deste procedimento com exemplos de casos onde a Câmara Municipal, os proprietários, os promotores e os próprios técnicos da administração central **"reconhecem e recomendam como possível uma solução que explore os limites máximos do PDM"**.

De algum modo os PDM cristalizaram no seu conteúdo umas normas provisórias e medidas preventivas; o que era excepção o PDM transformou em regra sistemática, com tudo o que isso tem de negativo. Concluimos que o PDM deve abster-se liminarmente de lançar normas cegas para os níveis que não são da sua competência.

Compete ao PDM contribuir para operar sobre a distribuição do povoamento, estruturar a rede urbana local, promover aglomerados dentro de uma hierarquia de funções que racionalizem interdependências e complementaridades.

As normativas do PDM sobre a estrutura do povoamento vão ao encontro das necessidades das pessoas reais, que habitam e trabalham no concelho, e das actividades que sustentam a sua economia.

Daí a importância do plano assumir a responsabilidade de dar solução a problemas concretos da dinâmica do povoamento considerando, entre outras, as transformações no sector agrícola, onde a população activa já está abaixo dos 13% do total da população activa do país. Mas a importância da habitação em meio rural-para-urbano, na periferia dos principais aglomerados, justifica uma investigação para que os critérios do planeamento se fundamentem na compreensão das situações concretas que, apesar de não serem coincidentes com os paradigmas clássicos do planeamento, não deixam de ter uma razão de ser. O povoamento disperso associado a empresas agrícolas familiares imperfeitas é mais tolerado do que compreendido pelo urbanismo, fazendo tardar soluções inovadoras para a melhoria das condições de vida da população que aí vive. Os critérios de classificação das categorias de uso urbano são muito rígidos, restritivos e não têm abertura para alcançar toda a diversidade de situações que, tendencialmente, irão evoluir no sentido de se aproximarem de um uso urbano com configurações diferentes das dos tecidos urbanos tradicionais. A difusão do meio de transporte individual facilita e estimula fenómenos de dispersão compensados ou mesmo caracterizados pela fácil acessibilidade e grande disponibilidade de espaço.

Quanto ao tecido dos aglomerados nota-se um crescimento que não gera acessibilidades suficientes, a rede viária é pouco distribuidora, não oferece percursos alternativos e equilibrados e abusa das tipologias concentradas de habitação colectiva. Estas patologias, em parte, devem-se à falta de ideias e de orientações que já vêm do nível do ordenamento, onde são tratadas as questões de conexão da rede viária dos aglomerados urbanos e das suas expansões (a malha de arruamentos) com a rede viária local, concelhia, regional e nacional.

Elaborar um PDM é um trabalho particularmente complexo e difícil quando se tem o rigor de não sair das questões que fazem parte desse nível.

A equação dos sistemas sociais articulados com a sua base territorial exige conhecimentos com largo espectro interdisciplinar, treino e experiência de uma prática sobre o terreno, intuição e criatividade. O PDM é um plano com uma perspectiva geográfica ampla, em

que permanece o domínio em certa medida abstracto de enquadramento dos problemas, com conteúdos que se concretizam e definem de maneira muito diferente dos PU e PP.

As estratégias, medidas e acções dos PDM tendo em vista desenvolver a base de ordenamento adoptada cobrem todo o espectro de sectores de actividade do concelho. Os PU e PP estão orientados para apoiar projectos de execução muito concretos. Em qualquer dos casos um plano é sempre um trabalho de autor que se desenvolve distintamente do programa político e funcional subjacente à sua encomenda.

Os planos, sejam os PDM ou sejam os PP, por muito completas que sejam as equipas envolvidas na sua elaboração, só se transcendem enquanto trabalhos de autor. O protagonismo do coordenador urbanista materializa-se na concepção, na maturação da ideia, na escolha da ordem e da unidade final que exprime a identidade do plano.

O urbanismo é um domínio e uma competência disputada por um crescente número de agentes na esfera da profissão liberal, na administração, entre as próprias instituições protagonizadas pelos seus funcionários e dirigentes e também pelos próprios proprietários e promotores a nível individual e através das suas associações. Não esqueçamos aqui as instituições universitárias onde se regista uma proliferação de cursos dirigidos de forma directa ou invia às questões do urbanismo.

A recuperação das tradições do urbanismo, como o hábito de fazer desenho urbano, ajudaria a clarificar competências, nomeadamente as disciplinares, condição necessária para se praticar a interdisciplinaridade, isto é, que cada um domine bem a sua área e se evitem as equipas onde todos se atropelam, comungando um discurso de lugares comuns. A interdisciplinaridade só sobrevive à custa do mérito de cada especialidade.

As dificuldades e incapacidades técnicas das equipas que elaboram os PDM e a crise de crescimento do aparelho administrativo do Estado e das Câmaras Municipais, têm levado à subversão dos conteúdos dos planos. A realidade vivida nos últimos anos favoreceu o plano vago e negativo, utilizado como instrumento eminentemente normativo e muito geral, abrangendo abusivamente questões e matérias para além do seu domínio e tem servido quase exclusivamente para dar cobertura às apreciações de carácter meramente administrativo para todos os tipos de pretensões urbanísticas, de construção e outras que envolvam de algum modo o direito de dispor sobre o solo em geral.

O PDM passa a ser uma fonte de consulta que permite interpretações de zelo administrativo e que legitima as decisões de aprovação ou rejeição.

Mesmo um bom plano corre fatalmente o risco de ser uma obstrução a iniciativas e a ideias muito meritórias; os maus planos são um instrumento exterminador da inteligência e criatividade, que são predicados razoavelmente distribuídos pela generalidade das pessoas e que elas utilizam no seu dia-a-dia. Vem isto a propósito para contestar os planos que partem do princípio que têm que policiar tudo e todos e que só deles emana a ordem possível do mundo - **defendamos o planeamento da sua própria presunção e prepotência**. O processo de planeamento só é legítimo se for aberto às necessidades e iniciativas das pessoas concretas, que vivem no seu tempo e no seu espaço, não nos do plano, no seu das pessoas.

Ora os planos, com as suas actuais limitações e deformações, são em larga medida uma coisa que alimenta irracionalidades e poderes adventícios.

Quantas vezes não ouvimos dizer em reuniões de trabalho: "esta é uma ideia excelente mas obriga a uma alteração do plano... - nem pensar nisso! O tempo que se perde, o sofrimento, a lenta e penosa peregrinação processual... Não! Está errado mas fica assim!". Esta é uma das situações profissionalmente mais tristes a que se pode assistir!

O PDM está a grande distância da informação necessária para focar os problemas específicos do loteamento urbano, mas nem por isso se abstém de, frequentemente, estipular regras condicionadoras dos loteamentos e normativas sobre os regimes de negociação de encargos de urbanização para além do que a lei geral já obriga. Estes conteúdos normativos de algum modo estimulam o protelamento dos planos de pormenor e constituem de facto um sucedâneo administrativo dos PP.

O peso dos loteamentos particulares e a quase demissão as autarquias na produção de solo urbano veio apagar na sua essência a lógica dos PP tradicionais. A indisponibilidade do solo por parte da entidade pública enfraquece a sua capacidade de implementar em tempo o PP. A ideia configurada pela Câmara em PP pode colidir com as intenções dos proprietários, não ir ao encontro das oportunidades dos promotores e não corresponder às preferências da procura. É muito azar, mas pode acontecer. Conclui-se daqui que faz sentido uma comparação entre o processo dos PP e o processo dos loteamentos particulares, porque na prática há casos em que se pode observar uma tendência para fundir estes dois processos para garantir pragmaticamente um encontro de propósitos e um acordo que salvguarde os interesses das diversas partes que detêm direitos reais sobre o território em causa, nomeadamente no que diz respeito às suas possíveis transformações e utilizações.

Surge assim a necessidade de assegurar aos PP uma verificação prévia da efectiva disponibilização dos terrenos para os empreendimentos e fins programados.

Com frequência podem aparecer os proprietários a estimular a Câmara Municipal para esta avançar com um PP, processo que os proprietários e promotores acompanham e no qual de algum modo participam, reduzindo desta forma as margens de incertezas quando comparadas com as de um processo de loteamento particular.

Se a participação é um direito que assiste a todos sem reservas, a interferência dos particulares interessados na urbanização, como proprietários do solo ou promotores, tende naturalmente para pressionar no sentido de se adoptarem índices urbanísticos mais elevados e tipologias mais compactas, mesmo em situações que à luz de uma análise mais atenta seriam mais lucrativas com cargas inferiores às pretendidas.

O método de elaboração de um PP é tão diferente do que deve ser o método do PDM, que a promiscuidade do conteúdo entre ambos coloca reservas quanto à sua seriedade técnica.

Há casos de PDM que regulamentam sobre: alinhamentos, alturas das fachadas, estacionamento, reabilitação, alteração e ampliação de edifícios, aproveitamento de sótãos, demolição de fachadas, profundidade máxima admissível para empenas, alturas máximas em gavetos e praças, etc., etc.

Temos assim um plano de pormenor reduzido a um regulamento cego, sem suporte algum de desenho urbano.

Há regulamentos onde se diz que "as propostas deverão ser bem integradas na topografia"! Poderia supor-se que por imperativo de plano se desejasse a má integração? Os regulamentos perdem credibilidade ao dizerem o óbvio, fazendo o discurso pleonástico quando repetem axiomas da prática urbanística.

A modelação do terreno é também geralmente perseguida com disposições do tipo "sendo de evitar a todo o custo grandes modelações do terreno". Mas alguns dos mais notáveis exemplos de integração de elementos na paisagem foram conseguidos através de grandes movimentações e modelações de terreno. E qual é o mal?

A implantação do Palácio da Ajuda e dos seus jardins foi resolvida com uma arrojada armação do terreno, envolvendo grandes escavações e muros de suporte, e esta obra de Xavier Fabri e Caetano de Sousa é exemplar também por isso.

A obra prima que é o "Cemitério do Bosque" em Estocolmo, da autoria de Gunnar Asplund, resulta de um imenso aterro que permitiu uma espectacular valorização da paisagem.

O "Parque Olímpico" de Berlim é outro exemplo feliz que resulta de uma grande modelação, da autoria de Grzimek.

Não há razão nenhuma para um regulamento anatematizar genericamente as grandes modelações, a não ser em paisagens acabadas que se querem fundamentadamente conservar.

É necessário precavermo-nos do risco de alimentarmos ideias preconceituosas, que não resistem à mais elementar investida crítica.

A presunção com que se manipulam os números dos índices urbanísticos é também assombrosa.

Regulamentar em PDM imperativamente o número de unidades de alojamento por hectare e índices urbanísticos em geral, chegando ao caricato de referir um estranho "índice de cobertura arbórea potencial" (!?), coloca-nos perante um modo de pontificar sobre a ordem do urbanismo e da paisagem através de um exercício arbitrário e grosseiro.

A evolução da legislação dos PDM, no sentido de assegurar uma maior simplificação dos procedimentos administrativos, tem que ser separada da evolução teórica do conhecimento, exigindo técnicas e métodos de crescente complexidade.

A simplificação formal não obsta à exigência de maior fundamentação e rigor dos conteúdos dos planos. Mas acontece que as questões pertinentes ao nível dos PDM tendem a ser genericamente referidas ou mesmo omitidas nos relatórios de estudo e regulamentos, enquanto matérias de detalhe urbanístico mais próprias de planos de urbanização ou planos de pormenor são tratadas de uma forma excessiva.

Nos últimos 10 anos assistimos a profundas mudanças nas políticas agro-florestais. O ordenamento territorial integrado, atendendo nomeadamente à gestão dos recursos hídricos, deve ocupar um lugar de relevo nos PDM.

Mas reconheçamos que estes temas são vagamente referidos e o seu espaço é ocupado por um discurso de equívocos que apresenta em muitos aspectos um cariz dogmático, que não aprende com os erros, insensível aos ensinamentos da experiência e às mudanças profundas com que a realidade nos surpreende.

A questão agrária é caricatamente reduzida à famigerada "planta da reserva agrícola". Os problemas ambientais são iludidos pela absurda "planta da reserva ecológica" (o terminal rodoviário da Costa da Caparica, com o seu grande parque de estacionamento de autocarros, mantém-se como parte importante da REN e a construção de edifícios necessários para a interface de transportes é considerada compatível com o estatuto da REN!!! - haja um pouco de respeito pela inteligência). Sem tratar das autênticas questões do ordenamento do território o PDM apressa-se e atola-se na demarcação das manchas urbanas ou urbanizáveis, da RAN e da REN, impedindo, na prática, o desenvolvimento de um trabalho clarividente sobre o ordenamento e planeamento do território.

Professor Doutor Sidónio Pardal