

OS PROBLEMAS E A PRÁTICA DO URBANISMO — LIMITES E ALCANCES DA INTERVENÇÃO MUNICIPAL

Os Planos Directores Municipais, tendo surgido entre nós em 1982, encontraram uma Administração relativamente fragilizada no que concerne à sua capacidade de planear e gerir o espaço urbano e o território em geral. De então para cá operaram-se transformações profundas de sentido positivo na capacidade da Administração, quer ao nível central quer ao nível local, por via da informática e de uma melhor organização dos serviços de pessoal. No entanto, se é relativamente fácil responder às oportunidades de investimento em projectos, obras de infraestruturas, equipamentos e à absorção de algumas inovações tecnológicas, constatamos quão difícil e lenta é a evolução das instituições e do conteúdo das relações comunicacionais. As transformações tecnológicas da sociedade moderna contrastam com a dificuldade em se produzirem ideias que permitam a evolução da organização e estabilidade das comunidades e dos Estados.

Os PDM que se fazem hoje cumprem um ritual administrativo e tanto podem ser instrumentos de apoio como de obstrução ao desenvolvimento. Daí a importância de uma atitude crítica e de se inovarem permanentemente as metodologias e os conceitos.

Há instrumentos na legislação cuja fundamentação técnica é errada, como é o caso da Reserva Agrícola Nacional (RAN), e mesmo absurda como o da Reserva Ecológica Nacional (REN).

Os PDM abandonaram o seu nível de ordenamento, imiscuíram-se no pormenor, no campo dos detalhes, a ponto de ser grande a confusão nos seus regulamentos que entram em aspectos de Planos de Pormenor. Não se pode aceitar este controlo cego dos PDM sobre o pormenor, sem haver desenho urbano. Os PDM exageram na sua obsessão normativa.

Torna-se necessário que os PDM assumam as suas funções de ordenamento dos grandes usos do solo - os espaços agrícolas, florestais, os grandes corredores de infraestruturas, a estruturação do povoamento - no sentido de aprofundar o seu conteúdo, dando-lhe uma fundamentação técnica e científica.

O planeamento encerra actualmente uma série de preconceitos e equívocos, tais como:

- 1. A ideia de que é sempre negativo construir em zonas ribeirinhas e no litoral.** Dotar a Área Metropolitana de Lisboa de algumas frentes urbanas atlânticas valorizaria muito o

sistema, mas tal opção não é evidente para o senso comum numa era manipulada por um pensamento anti-urbanístico.

2. Tudo o que é urbano é mau e tudo o que é rural e florestal é bom. Este radicalismo é perverso porque o País necessita, acima de tudo, de meios urbanos qualificados e estes são uma condição para a salvaguarda e valorização dos recursos agro-florestais.

3. Todas as modelações ou movimentações de terra são más; mexer no terreno natural é considerado quase um "sacrilégio". Contudo, existem notáveis obras do urbanismo que resultam de ousadas modelações de terreno, que implicam grandes movimentos de terras.

Há opções que, fazendo sentido para alguns casos, são absurdas para outros; por isso não tem lógica que se afirmem como princípios gerais nos regulamentos.

Em relação à gestão urbanística, esta é fundamentalmente apoiada num poder legítimo que é conferido aos governantes da Administração Central e Local.

Neste sentido, há que separar as competências e clarificá-las. Aos programas políticos compete informar e orientar os objectivos a prosseguir pelos planos e resolver a sua relação com as respostas técnicas que cada plano apresenta. Se um poder político não tem programa claro de objectivos, alicerçado numa fundamentação segura, corre o risco de, enquanto poder, cair facilmente nas mãos dos técnicos, ficando estes a fazer política.

Deve diversificar-se a base de escolha nos planos, de forma a que não estejam dependentes de uma só solução. É necessário que as Câmaras Municipais confrontem as populações com diversos cenários para escolha, porque sem escolha e alternativas não se alcança qualidade. A diversidade de hipóteses, as diferentes configurações, a exploração de soluções contrastadas, é condição para o progresso. Paralelamente, é necessário educar o gosto, difundir os bons exemplos e saber ver o urbanismo; esta é a única forma de se evitar a incompetência e o "mau gosto" que imperam frequentemente nas más escolhas.

Outra questão que se levanta no âmbito do planeamento urbanístico é a tendência para os planos serem instrumentos conservadores. Isto acontece porque todas as instituições têm uma natural inércia conservadora, produzindo os seus planos dentro de rotinas e não se prestam ao esforço de acompanhar o ritmo das transformações tecnológicas e sociais.

Os planos são necessários, mas não podem ser um *diktat* do mundo; mas a flexibilização não é fácil de compatibilizar com as exigências da clareza dos procedimentos

administrativos e dos regulamentos enquanto diplomas legais. Vem aqui a propósito referir o risco de se reduzirem os planos a uma mera imposição administrativa.

Para fugir ao carácter rígido e condicionador dos planos há a tendência para os segregar, isolando-os tanto quanto possível do funcionamento normal dos diversos serviços. O plano passa a ser um fim em si, onde se regista e legitima o que os outros serviços vão decidindo e fazendo, e presta-se para publicitar a imagem de uma administração.

Uma das questões-chave da nossa administração urbanística actual é a Contribuição Autárquica, o Código das Avaliações e as Finanças Locais em geral.

O funcionamento da contribuição autárquica, dentro de critérios de razoabilidade, é indissociável da existência de uma organização do cadastro nacional. Isto seria um grande contributo para o processo de planeamento, pois iria possibilitar uma organização eficaz de informação sobre o território e aumentar significativamente as receitas das autarquias. A equação desta questão ultrapassa largamente o estrito domínio fiscal e pede clarividências que só se alcançam com o saber da teoria e da prática do urbanismo.

O exemplo espanhol é elucidativo em termos de eficácia e de qualidade da Administração Pública: a organização do cadastro, em que cada parcela tem vinte e oito itens de informação, permite uma prática fiscal esclarecida e pautada por critérios de justiça, de bom senso e de uma moderação que a leva a ter boa aceitação pela população.

Professor Doutor Sidónio Pardal