



UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

Instituto Superior de Agronomia
Instituto Superior de Economia e Gestão
Instituto Superior Técnico
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
Faculdade de Arquitectura

P.M.O.T.'s

A REGULAÇÃO QUANTITATIVA E A QUALIDADE DO AMBIENTE URBANO

Maria Isabel Baptista Ribeiro Pereira

(Licenciada em Engenharia Civil)

Orientador Científico:

**Professor Fernando José Silva e Nunes da Silva,
Instituto Superior Técnico da Universidade Técnica de Lisboa.**

Juri

**Presidente; Professor Fernando José Silva e Nunes da Silva,
Instituto Superior Técnico da Universidade Técnica de Lisboa.**

**Vogais: Professor Paulo Manuel Neto da Costa Pinho,
Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto;
Professor Pedro Conceição Silva George,
Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa.**

**Dissertação para obtenção do grau de
Mestre em Planeamento Regional e Urbano**

(DOCUMENTO DEFINITIVO)

Dezembro de 1997

X960775721

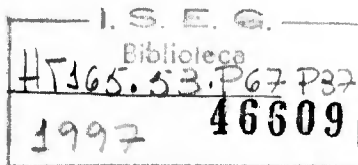


UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

Instituto Superior de Agronomia
Instituto Superior de Economia e Gestão
Instituto Superior Técnico
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
Faculdade de Arquitectura

P.M.O.T.'s

A REGULAÇÃO QUANTITATIVA E A QUALIDADE DO AMBIENTE URBANO



Maria Isabel Baptista Ribeiro Pereira

(Licenciada em Engenharia Civil)

Orientador Científico:

**Professor Fernando José Silva e Nunes da Silva,
Instituto Superior Técnico da Universidade Técnica de Lisboa.**

**Dissertação para obtenção do grau de
Mestre em Planeamento Regional e Urbano**

(DOCUMENTO DEFINITIVO)

Dezembro de 1997



Nota Prévia

Tendo em consideração o tempo decorrido entre a entrega do documento definitivo da presente dissertação e a data prevista para a realização das provas públicas, o seu texto foi sujeito a algumas alterações. Estas modificações tiveram em conta comentários e sugestões transmitidas pelo orientador científico e procuraram actualizar e melhorar o seu conteúdo.



Resumo

Na abordagem do tema da regulamentação urbanística nos P.M.O.T.'s, considerou-se útil proceder ao enquadramento deste tipo de planos a nível nacional, bem como a uma análise da evolução da legislação urbanística na Europa Ocidental, particularmente em quatro países com experiências distintas: Grã-Bretanha, França, Holanda e Espanha que, pelo seu protagonismo ou proximidade, considerámos relevantes para a experiência portuguesa.

O planeamento deve antecipar os problemas adaptando-se às novas realidades. Neste sentido, apresentam-se alguns dos novos desafios, tendências e preocupações que se colocam actualmente ao planeamento urbano: o desenvolvimento auto-sustentado; a qualidade ambiental urbana, tal como é encarada nos nossos dias; as novas funções urbanas, onde as actividades terciárias são determinantes pelo peso relativo que detêm na estrutura produtiva das áreas urbanas; as formas de participação das populações e as formas de parceria público/privado, cuja importância na gestão das cidades e para a concretização dos planos é fundamental face às alterações económicas ocorridas nos finais da década de setenta.

Seguidamente analisam-se as diferentes escalas do planeamento territorial e urbano: Nacional, Regional e Local, identificando, para cada instrumento de planeamento, os objectivos, os problemas que importa resolver e o seu conteúdo técnico incluindo a regulamentação (qualitativa e quantitativa), que traduz a solução proposta. São apontadas as virtudes e debilidades dos instrumentos de planeamento, na legislação actual, bem como as dificuldades que decorrem da sobreposição de competências na prática da administração urbanística, em espaços urbanos e urbanizáveis, e propõem-se acertos e ajustamentos considerados necessários à eficácia e coerência do quadro legal de planeamento.

Ao abordar a regulamentação quantitativa da prática urbanística, destacam-se três tipos de regulamentação: superfície de terreno ocupada; intensidade de ocupação e de utilização. Realça-se a distinção que deve existir entre os parâmetros quantitativos, de controlo, programáticos (para níveis inferiores de planeamento) e de análise. Neste capítulo merecem ainda referência a comparação de índices, com incidência na análise e monitorização, a problemática dos equipamentos colectivos e a singularidade do controlo da qualidade ambiental urbana. Apresentam-se finalmente quadros-síntese dos indicadores e parâmetros mais relevantes para cada tipologia de plano.

Palavras-Chave

- Escalas de Intervenção no território;
- Estrutura Urbana;
- Índices Urbanísticos;
- P.M.O.T.'s - Planos Municipais de Ordenamento do Território;
- Parâmetros Urbanísticos.

Abstract

In approaching the theme of the P.M.O.T.'s, we examined the national framework in the legal planning system, and we analysed the evolution of the legal planning systems in Great Britain, France, Netherlands and Spain, which are relevant to the Portuguese context.

Urban planning should anticipate problems by adapting to new realities. New challenges, and preoccupations, emerge: sustainable development; environmental urban quality; new urban functions, where the tertiary activities are determined; public participation and inter-governmental and public-private partnerships, which have gained importance for the planning issues and management of cities, with European local governments, due to the economic and social changes which occurred in the late 70's.

Afterwards, we analysed the different levels of planning, and the difficulties in urban decision-making, related to the overlapping powers of various parties involved (central and local governments). In each level: National, Regional and Local, we identified for each planning instrument, their goals, the problems that are worth solving and its technical contents, including quantitative and qualitative norms, to give efficient answers. We point out the strengths and weaknesses of the present urban planning legal framework, the constraints to urban government by the overlapping powers, and we propose the necessary changes in order to give efficiency and coherence to the planning framework.

In approaching the quantitative regulation of the urban management, we distinguish three kinds of regulations: amount of land area used; density of construction and land/construction use. We highlight parameter differences: applying to control, those of analysis and the programmatic ones. We present the relations between parameters to establish a monitoring process, the facilities programming questions and the environmental quantitative and qualitative control. At last we present tables synthesising the more significant parameters for each type of plan.

Keywords

- Formal planning system scales;
- Urban structure;
- Quantitative parameters;
- Municipal Plans (P.M.O.T.'s);
- Urban Parameters;



Agradecimentos

A elaboração desta dissertação só foi possível devido a inúmeros contributos. Para todos aqueles que de algum modo contribuíram para a sua realização quero deixar aqui os meus agradecimentos. Contudo, não posso deixar de mencionar algumas pessoas que muito ajudaram no presente trabalho.

Ao Professor Fernando Nunes da Silva, meu orientador, pelo apoio na estruturação e aprofundamento dos temas tratados, e pela amizade que me tem dedicado.

À Câmara Municipal de Lisboa, pela experiência enriquecedora que me proporcionou nos últimos seis anos, o que muito contribuiu para as reflexões sobre o tema de dissertação. Em particular à Dr^a Teresa Craveiro, responsável pela formação de uma equipa pluridisciplinar que relançou o planeamento urbanístico em Lisboa, pelo incentivo que me deu para frequentar o curso de mestrado; aos técnicos da Divisão de Estudos da Direcção Municipal de Planeamento Estratégico, com quem tenho o privilégio de trabalhar e em especial aos: Arq. Carlos Andrade, Dra. Rita Mégre e Dr. Nuno Caleia, pela amizade e apoio na discussão sobre os diferentes aspectos abordados no trabalho; Adelaide Firmo, que foi incansável no apoio de secretariado das minhas funções oficiais, contribuindo assim para o equilíbrio, sempre difícil, na acumulação de trabalhos de diferente natureza.

Ao Arq. Vitor Campos e à Dra. Margarida Reis, do GURPLAN - LNEC, pela atenção e apoio na recolha e consulta de bibliografia importante para a realização do trabalho.

À Luisa, do CESUR/IST, pela paciência no apoio informático de alguns elementos.

À minha família pelo apoio demonstrado e muito em particular ao meu irmão Eduardo.

E por fim, um agradecimento muito especial ao meu marido e aos meus filhos Joana, Marta e Manuel, pela sua compreensão e carinho durante os últimos dois anos e meio em que a acumulação de trabalho me obrigou a reduzir a disponibilidade para os acompanhar nos momentos de lazer.



Índice

Resumo	i
Palavras-Chave	i
Abstract	ii
Keywords	ii
Agradecimentos	iii
Índice	iv
<u>0 Introdução.....1</u>	
Formulação do Problema	2
Estrutura do Trabalho	4
<u>1 A Legislação Portuguesa Sobre Ordenamento do Território e Urbanismo:</u>	
<u>Antecedentes, Evolução e Situação Actual.....6</u>	
1.1 Marcos importantes de intervenção urbanística	6
Século XVI.....6	
Século XVIII.....8	
1.2 Diploma precursor (1864-1932)	12
1.3 Planos de Urbanização (1932-1973)	19
1.4 Planos Directores Municipais e Intermunicipais (1982)	35
1.5 Planos Municipais de Ordenamento do Território (1990)	39
1.6 Planos Regionais	44
1.7 Síntese conclusiva	52
<u>2 Algumas Experiências Europeias: Grã-Bretanha, França, Holanda e Espanha57</u>	
2.1 Introdução	57
2.2 A evolução da legislação urbanística	63
<u>3 As Novas Preocupações do Ordenamento Urbano87</u>	
3.1 O desenvolvimento sustentável	87
3.2 A qualidade do ambiente urbano	93
3.3 As novas funções urbanas	98

3.4	A participação	103
3.5	O “partenariado”	105
3.6	O actual quadro legal e as novas preocupações do ordenamento urbano	114
4	Escalas de Intervenção e Tipologia dos Planos	116
4.1	As competências da Administração Central e Local no planeamento urbanístico	116
4.2	Escalas de intervenção, situação actual	118
	Nacional.....	120
	Regional.....	120
	Local	121
4.3	Escalas de Intervenção, propostas de ajustamento aos instrumentos urbanísticos	124
	Nacional.....	126
	Regional.....	130
	Local	131
	Planos Especiais de Ordenamento do Território (P.E.O.T. 's).....	136
	Planeamento funcional	137
4.4	Síntese dos instrumentos de Planeamento propostos	138
5	A Regulamentação Quantitativa da Prática Urbanística: Índices e Parâmetros	
	Urbanísticos.....	144
5.1	Regulamentação de controlo, programação e análise da ocupação e uso do solo	144
5.2	Utilização dos parâmetros e índices urbanísticos	145
5.3	Comparação de índices	149
5.4	A problemática dos equipamentos colectivos	151
5.5	O ambiente urbano	153
5.6	Regulamentação urbanística por tipologia de Plano	156
6	Conclusão	158
Anexo 1	Síntese da Legislação Urbanística – Algumas Experiências Europeias.....	164
	GRÃ-BRETANHA	164
	Século XIX	164
	Século XX.....	165
	FRANÇA	175
	Século XIX	176

Século XX.....	177
HOLANDA	183
Século XIX.....	183
Século XX.....	184
ESPANHA	189
Século XIX.....	189
Século XX.....	190
<u>Anexo 2 - Exemplos de Índices Urbanísticos.....</u>	<u>208</u>
<u>Anexo 3 – Compatibilização do P.P. Eixo Urbano Luz-Benfica com o PDM de Lisboa...210</u>	
<u>Bibliografia.....</u>	<u>212</u>



0 Introdução

A actual legislação de ordenamento do território consagra três categorias de planos disciplinadores da ocupação, uso e transformação do solo: Planos Regionais de Ordenamento do Território (P.R.O.T.'s); Planos Especiais de Ordenamento do Território (P.E.O.T.'s) e Planos Municipais de Ordenamento do Território (P.M.O.T.'s). Os dois primeiros são de iniciativa da Administração Central, e os últimos de responsabilidade Municipal. Destes, estão sujeitos a ratificação governamental, os Planos Directores Municipais, e os Planos de Urbanização ou de Pormenor quando não disponham de plano mais abrangente ratificado. É obrigatório, em todos os casos, o registo pelo governo e a publicação em Diário da República.

A figura de Plano Regional de Ordenamento do Território (Decreto-Lei nº 176-A/88, de 18 de Maio, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 367/90, de 26 de Novembro) - é um instrumento de carácter programático e normativo *"visando o correcto ordenamento do território através do desenvolvimento harmonioso das suas diferentes parcelas"*. Define as opções e estabelece os critérios de organização e uso do espaço, tendo em conta os recursos naturais e culturais e as potencialidades e aptidões da área abrangida. A homogeneidade do espaço a planear ou a existência de interesses comuns e/ou de interdependências entre áreas são factores de definição da área de intervenção dos P.R.O.T.'s, os quais abrangem mais do que um município.

Estes planos são vinculativos para todas as entidades públicas e privadas, devendo compatibilizar-se com eles todos os planos, programas e projectos de carácter nacional, regional ou local. Contêm propostas de estrutura global, com possibilidade de aprofundamento através dos instrumentos de planeamento de âmbito mais restrito.

Os Planos Especiais de Ordenamento do Território (Decreto-Lei nº 151/95, de 24 de Junho, com alterações introduzidas pela Lei nº 5/96, de 29 de Fevereiro) - fixam os princípios e regras de ocupação, uso e transformação do solo nas respectivas áreas de intervenção, e estão previstos em legislação especial, podendo considerar-se como planos sectoriais. Constituem elementos fundamentais dos P.E.O.T.'s: o regulamento, a planta síntese e a planta de condicionantes; nos elementos complementares consta o programa de execução, indicativo das obras públicas a cargo da Administração Central. Os P.E.O.T.'s estão tipificados como: Planos de Ordenamento Florestal; Planos de

Ordenamento e Expansão dos Portos; Planos Integrados de Habitação; Planos de Salvaguarda do Património Cultural; Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas; Planos de Ordenamento de Albufeiras e Águas Públicas; Planos de Ordenamento da Orla Costeira.

Estes Planos devem compatibilizar-se com os Planos Regionais de Ordenamento do Território e são de observância obrigatória para os P.M.O.T.'s, que com eles se devem conformar.

Os P.M.O.T.'s aprofundam, nas respectivas áreas, a estrutura global definida pelos P.R.O.T.'s e articulam os diferentes aspectos sectoriais que constituem o objectivo dos P.E.O.T.'s. Devem compatibilizar-se com os planos regionais e sectoriais; definir os princípios e regras para a ocupação, uso e transformação do solo, no apoio à política de desenvolvimento económico e social, e tendo ainda em conta as carências habitacionais. Os três tipos de P.M.O.T.'s abrangem diferentes áreas territoriais: o Plano Director Municipal abrange todo o território municipal; o Plano de Urbanização refere-se a espaços urbanos e urbanizáveis, podendo incluir espaços não urbanos intermédios ou envolventes daqueles; os Planos de Pormenor tratam detalhadamente áreas dos planos de ordem superior, aproximando-se do conceito de desenho urbano.

Formulação do Problema

Da análise da legislação parece resultar uma certa sobreposição de intervenções reguladoras da superfície de solo ocupada, da sua intensidade de ocupação e do seu uso, por diferentes entidades. P.R.O.T.'s, P.E.O.T.'s e P.D.M.'s, por exemplo, trabalham ao nível da classe de uso do solo, donde resultam sobreposições quanto à afectação do solo a determinados fins, sem que se defina o modo como estas intervenções se devem articular entre si. A preocupação dominante parece ser a de conferir a cada entidade/tutela a possibilidade de planear a ocupação do território, em vez de promover a articulação entre políticas que permitam a integração dos diferentes objectivos de ordenamento do território em presença.

No presente trabalho começa-se por proceder à análise das figuras de Planos de Ordenamento do Território tendo em vista definir o papel que cada uma deve

desempenhar na resposta às preocupações de planeamento, nas diferentes escalas territoriais de intervenção: Nacional, Regional e Local.

Se a nível Nacional e Regional devem ser tomadas as opções estratégicas de desenvolvimento económico social e ambiental que orientem o planeamento a nível Local, a maior informação sobre o território objecto de planeamento, permite o aprofundamento (detalhe) das soluções contidas em cada plano de nível Local, de forma crescente quando se desce de escala. Assim, de acordo com a legislação em vigor, os Planos Directores Municipais (P.D.M.'s) deveriam estabelecer a estrutura espacial do território, a classificação dos usos do solo, a distribuição das actividades económicas, o traçado das principais infraestruturas e a localização dos equipamentos colectivos de hierarquia superior. Os Planos de Urbanização (P.U.'s) deveriam definir a organização do meio urbano, com indicação geral da forma urbana, dos parâmetros urbanísticos, identificar os valores patrimoniais, localizar os equipamentos e espaços livres, definir a rede viária principal e o traçado e as soluções técnicas para as restantes infraestruturas urbanas. A nível de Plano de Pormenor (P.P.), além das indicações de P.U., seriam aprofundados aspectos de ocupação do solo, detalhando, nomeadamente: a concepção do espaço urbano, as infraestruturas, os arranjos exteriores e as implantações, as cêrceas, os usos e a caracterização das fachadas dos edifícios a construir e a transformar, definindo-se também as demolições necessárias à execução do plano.

Centrando a análise nos espaços urbanos e urbanizáveis, pode sintetizar-se o objectivo do presente trabalho na determinação da regulamentação que em cada figura de plano se deve adoptar, tendo em atenção a escala territorial de planeamento e a função que a regulamentação deve cumprir na articulação entre os diferentes níveis de planeamento. Por outro lado, procura-se caracterizar e aferir da pertinência dos parâmetros quantitativos a utilizar em cada nível de planeamento, de forma a contribuir para uma maior qualidade do espaço construído, nomeadamente no que concerne aos espaços públicos e equipamentos colectivos.



Estrutura do Trabalho

No primeiro capítulo, “A legislação portuguesa sobre ordenamento do território e urbanismo : antecedentes, evolução e situação actual”, abordam-se as preocupações com o planeamento urbano e o ordenamento do território em Portugal, as razões do seu surgimento e a forma como em cada época a legislação respondeu às necessidades de intervenção da administração pública, nomeadamente no que se refere aos instrumentos de que esta se serviu para regular a construção e o nível de qualidade exigível ao espaço urbano.

Pretende-se também avaliar quais as influências europeias na evolução das soluções de planeamento e ordenamento do território (instrumentos e prática), em Portugal, e em que medida foram importantes as experiências mais relevantes em países pioneiros - casos da Holanda e da Grã-Bretanha - ou em países geográfica e tradicionalmente mais próximos, como a Espanha e a França. Este é o objectivo do Capítulo 2. - “Algumas experiências europeias: Grã-Bretanha, França, Holanda e Espanha”.

Considerando a necessidade de adaptação do planeamento e ordenamento do território às crescentes exigências do desenvolvimento socioeconómico, e tendo em atenção que este deve ser prosseguido com o objectivo de dar satisfação às necessidades e aspirações humanas, presentes e futuras, analisam-se, no Capítulo 3. - “As novas preocupações no ordenamento urbano”, alguns dos desafios mais importantes que se colocam hoje ao planeamento urbano: o desenvolvimento sustentável, a qualidade do ambiente urbano, as novas funções, a participação pública, o “partenariado” público/privado e Administração Central/Administração Local; aos quais o sistema de planeamento deve dar resposta.

No Capítulo 4. - “Escala de intervenção e tipologia dos planos”, sistematizam-se as diferentes tipologias de planos previstas no actual quadro legislativo, por escala espacial de intervenção e função a desempenhar. Numa segunda etapa, procedendo à sua crítica, e cruzando a informação dos capítulos anteriores, referem-se as problemáticas genéricas que cada tipologia deveria resolver e a que nível de planeamento, os conteúdos que esses planos deveriam apresentar e, finalmente, conclui-se sobre a adequabilidade do sistema de planeamento na resposta aos problemas em presença.

Para cada tipologia de plano, o desempenho da função a que se destina está intimamente ligado à forma de regulamentação e como esta pode ser adaptada à função específica a desempenhar, devendo ainda contribuir para a articulação entre níveis de planeamento. Este é o tema de análise do Capítulo 5. - “A regulamentação quantitativa da prática urbanística: Índices e Parâmetros Urbanísticos”, no qual é dado particular relevo à aplicação criteriosa dos parâmetros e índices urbanísticos em cada nível de planeamento (nacional, regional e local) e para cada tipo de plano.

No capítulo final 6. - “Conclusão”, sintetizam-se as potencialidades e insuficiências do actual sistema de planeamento e ordenamento do território, tendo em atenção a legislação existente e os novos desafios. No contexto político-administrativo e organizacional português são feitas referências à flexibilidade, operacionalização e monitorização dos instrumentos de planeamento.

1 A Legislação Portuguesa Sobre Ordenamento do Território e Urbanismo: Antecedentes, Evolução e Situação Actual

1.1 Marcos importantes de intervenção urbanística

Consideramos como diploma precursor da legislação urbanística portuguesa, o que foi publicado em 1864, criando os Planos de Melhoramentos. Referem-se, no entanto, outros dois marcos importantes de intervenção urbanística de forma planeada: no final do século XV/ início do século XVI - as Cartas Régias de D. Manuel I; e no século XVIII - a reconstrução de Lisboa após o terramoto, de acordo com o plano de Eugénio dos Santos e Carlos Mardel. Falaremos ainda do plano global de desenvolvimento da cidade do Porto, promovido pela Junta das Obras Públicas do Porto durante o governo militar de João Almada.

Século XVI

A preocupação com a segurança e a saúde pública na capital do reino

As primeiras intervenções urbanísticas planeadas de que há registo em Portugal remontam ao tempo de D. Manuel I; trata-se de um conjunto de Cartas Régias - que embora não constituíssem um corpo de teoria urbana, eram a expressão das preocupações relativas a alguns problemas da capital do reino.

Com efeito, na segunda metade do século XV o florescimento do comércio marítimo atrai a Lisboa população de várias origens, provocando grandes transformações económicas e sociais. A cidade medieval não conseguia dar resposta ao aumento demográfico e a situação agravou-se no final do século com o surgimento de focos de epidemias. Assim, por razões de saúde pública, "*a bem da cidade para melhor saúde della*", e por razões de segurança, para "*não haver acolhimento que ha para malfeitos*" e "*se escusarem as circunstâncias dalguns fogos que às vezes se levantam*", as Cartas Régias, de 1499 - 1502 determinavam que fossem demolidos os balcões existentes e proibida a construção de novos, e que os "*frontais das casas que estiverem feitos de madeira*" passassem a ser em tijolo e a fachada "*se faça parede*

direita". Determinavam ainda que os conjuntos das frontarias das casas se fizessem "sem uma sair mais que outra nem ser mais alta que outra" e que se demolissem casas para facilitar a circulação (Carita, 1990, pp. 16-17).

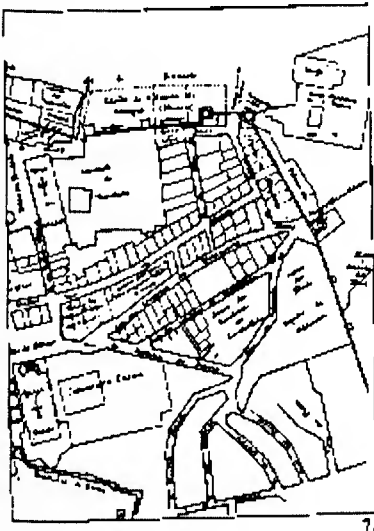


Fig 1.1 - Vila Nova do Olival finais do sec. XVI in (Carita, 1990, p.18)

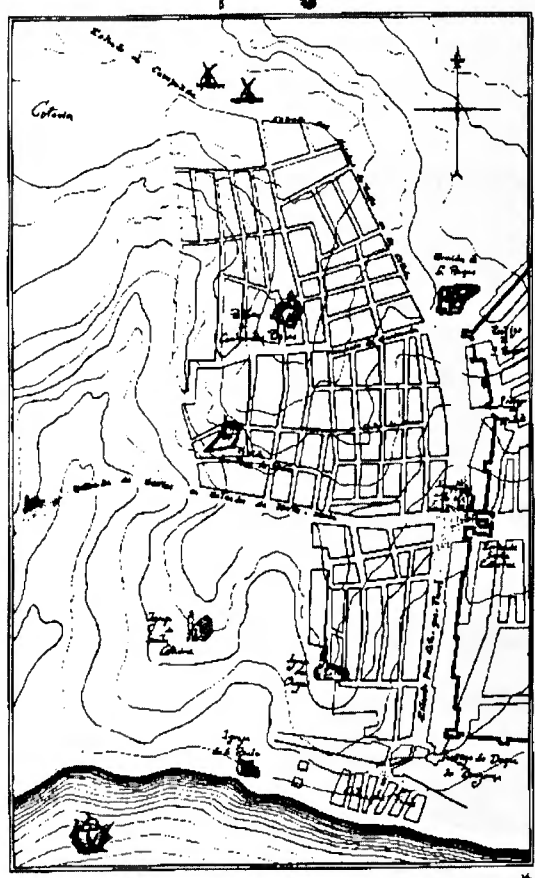


Fig 1.2 - Primeira fase de urbanização do Bairro Alto de S. Roque in (Carita, 1990, p.26)

As primeiras intervenções urbanísticas aplicando estes princípios ocorreram na capital no início do século XVI, dentro das muralhas, com a construção da Vila Nova do Olival e, posteriormente, fora delas, no Bairro Alto de S. Roque como ilustrado nas figuras 1.1 e 1.2. Este loteamento recebeu inicialmente a denominação de Vila Nova de Andrade, cuja designação teve origem no nome de família do foreiro ao qual foi dada autorização para alienar os terrenos. A sua ocupação, de acordo com Teresa B. Salgueiro (Salgueiro, 1992), progrediu de sul para norte, na direcção de S. Roque, com um ritmo que correspondeu às necessidades de alojamento e que se acentuou em consequência das destruições provocadas pelo terramoto de 1531 dentro da cidade muralhada. Mais tarde, já no final do século XVI, assistiu-se à instalação nesta área de estratos sociais mais elevados (aristocracia e burguesia abastada), atraídos pelo traçado de ruas largas e

arejadas e pela proximidade do Colégio dos Nobres, entretanto construído em S. Roque pelos jesuítas. Foi nesta altura que a parte Norte do Bairro adquiriu a denominação de Bairro Alto de S. Roque (Salgueiro, 1992, pp. 171-172).

Século XVIII

A reconstrução da cidade de Lisboa após o Terramoto e a renovação urbana do Porto como consequência do período de expansão económica

No dia 1 de Novembro de 1755, Lisboa sofreu um abalo de terra seguido de incêndio que devastou a área da Baixa, a colina de S. Francisco até ao Carmo e a área oriental, que incluía a Sé e o Castelo.

Face à calamidade foram tomadas medidas urgentes para a reconstrução da cidade, sob a direcção de Sebastião José de Carvalho e Melo (futuro Marquês de Pombal).

A 29 de Novembro, foi ordenado, por Decreto, um inventário rigoroso de todos os bairros da cidade, com medição de ruas, praças, edifícios e logradouros. Simultaneamente, foi solicitada a todas as paróquias a avaliação da situação das populações, para que fosse possível ter-se uma ideia da dimensão social da tragédia.

A 30 de Dezembro, foram definidos os limites da cidade e, para essa área - 670 hectares - foram estabelecidas as primeiras “medidas preventivas”, que impediam a execução de qualquer construção até à conclusão do levantamento e do Plano, o qual fora encomendado ao Engenheiro-Mor do Reino, Manuel da Maia. O projecto de reconstrução adoptado previa que, no mesmo local, fosse construída uma nova malha de ruas largas e traçado ortogonal, onde estavam já presentes preocupações com o arejamento e a iluminação das construções, e que viriam a ser centrais no planeamento do século XIX. Aquele projecto incluía soluções construtivas de salubridade, segurança contra incêndios e resistência aos sismos (estrutura designada de “gaiola”) em todos os edifícios mas, curiosamente, não incluía o abastecimento domiciliário de água. Todas as janelas possuíam vidros e, por lei, todos os moradores eram obrigados a proceder à sua substituição quando se partiam (Salgueiro, 1992) .

Precedendo a publicação do Plano, através de Alvará com força de Lei, de Maio de 1758, foram definidos, segundo José-Augusto França (França, 1983), os princípios de gestão do mesmo, dos quais se destacam:

- A garantia dos direitos dos proprietários através de novos loteamentos;
- A compensação dos proprietários por cedências de terrenos para uso público;
- Um prazo máximo de construção de 5 anos, para cada parcela;
- A isenção de impostos para as novas construções;
- A concessão de crédito, sob hipoteca, para as novas construções;
- O combate à especulação.

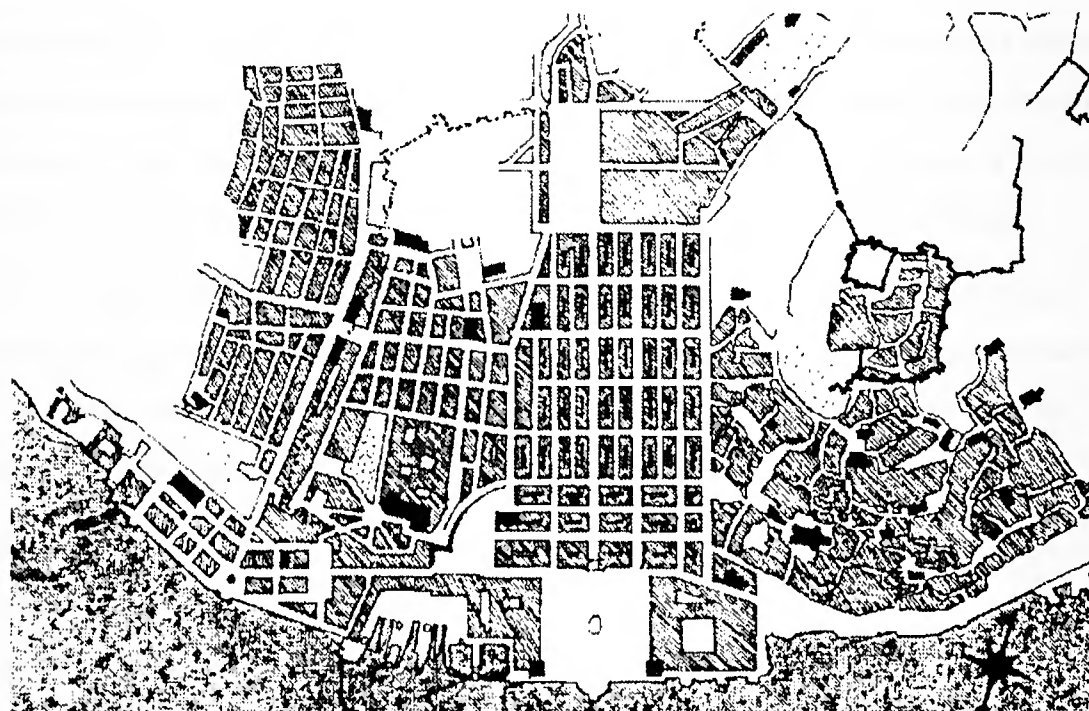


Fig. 1.3 - A reconstrução pombalina, segundo o plano de Eugénio dos Santos-C. Mardel (1755) in (França, 1983).

O Plano (figura 1.3) continha peças desenhadas e medidas regulamentares (França, 1983), nomeadamente sobre:

- inclinação das ruas;
- introdução obrigatória de infraestruturas (com ligação aos edifícios) e de passeios em todos os arruamentos;
- controlo das cérceas (não superiores à largura das ruas, nem aos edifícios do Terreiro do Paço);

- introdução de paredes corta-fogo nas coberturas (entre parcelas) e adopção de processo construtivo anti-sismo (sistema de gaiola) para todos os edifícios;
- garantia de gozo de vista desafogada.

Com a publicação, em Julho de 1759, de um Edital autorizando os proprietários a tomarem posse dos terrenos, ficaram criadas as condições para o início da reconstrução. Tendo como objectivo a manutenção do ritmo de reconstrução, foram publicados em 1771 e 1772, Alvarás determinando a venda dos terrenos ainda não construídos (o primeiro), e a venda das casas em ruínas a quem se compromettesse a reedificar num prazo de tempo curto (o segundo). (França, 1983).

Segundo a obra que vimos citando, o Marquês de Pombal pensou a cidade numa perspectiva de conjunto, e apesar da prioridade dada à área central, foram ainda objecto de planos as expansões para Norte - S. Bento, S. Mamede, Rato, Príncipe Real, Praça da Alegria e R. do Alecrim - e o melhoramento do porto de Lisboa, que visava relançar o comércio e a economia do país. Este último plano foi elaborado por Carlos Mardel.

Se em Lisboa foi a destruição de parte da cidade pelo terramoto que conduziu à necessidade de intervenção planeada, no Porto foi a sua pujança económica que esteve na origem das primeiras intervenções urbanísticas, cujo objectivo era orientar o desenvolvimento da cidade.

Com efeito, de acordo com Manuel Real e Rui Tavares (1987), o Porto conheceu um período de prosperidade económica a partir do final do século XVII. A expansão da agricultura na produção de cereais e vinha proporcionou um significativo aumento de riqueza na cidade e na região. O crescimento da oferta gerada na região, por um lado, e do poder de compra das classes mais abastadas, por outro, levou à intensificação do comércio marítimo internacional, proveniente fundamentalmente da Grã-Bretanha, mas também da Holanda, França e Alemanha (Real e Tavares, 1987).

No início do século XVIII, como consequência da expansão económica, assistiu-se a um surto de desenvolvimento urbanístico. Apesar de o final do século anterior ter sido marcado por alguns projectos grandiosos para a construção de praças fechadas, estas não lograram ser concretizadas devido a resistências várias. Com o "*apogeu da 'nobreza eclesiástica' portuense*" e sob orientação de Nicolau Nasoni (1725), "*a moda italiana invade a cidade*" (Real e Tavares, 1987, pp.403-404); encetou-se, então, um processo

de renovação da arquitectura monumental, que começou com as obras da Sé e se estendeu à construção de edifícios de irmandades, de palácios de grandes dignatários eclesiásticos, etc. No entanto, esta renovação da imagem da cidade não assentou num plano concreto para a mesma.

Em 1757, foi criada a Companhia de Agricultura das Vinhas do Alto Douro, por determinação do Marquês de Pombal, que passou a deter o monopólio da produção vinícola. Reagindo a esta determinação a população do Porto amotinou-se e, para repor a ordem, foi nomeado governador militar, João de Almada, homem da confiança do Marquês. Uma das suas primeiras medidas foi a criação, em 1758, da Junta de Trabalhos Públicos do Porto, que veio a ter um papel importante no desenvolvimento urbanístico e embelezamento da cidade (Salgueiro, 1992; Real e Tavares, 1987).

Segundo os autores atrás citados, a renovação urbana tinha como principal fonte de financiamento os fundos provenientes de impostos sobre a produção de vinho. A partir de 1769, a Junta veio beneficiar da aplicação da legislação promulgada para Lisboa na sequência do terramoto, o que facilitou a expropriação de terrenos com base no novo conceito de interesse público.

A reforma da Praça da Ribeira, a abertura da Rua de S. João e a criação da Praça de S. Roque, constituíram obras de vulto da urbanização da zona intramuros. Fora das muralhas, o desenvolvimento da cidade estruturou-se com base em velhos caminhos de ligação inter-regional, cujos traçados foram melhorados e ao longo dos quais se projectaram alinhamentos de construções. *“Os eixos para norte coincidem com as Ruas de Santa Catarina, Almada e Cedofeita. A ligação com a estrada de Penafiel passa a ser feita pela Rua Direita (actual Santo Ildefonso) enquanto pela Rua dos Quartéis (D. Manuel II) se vincava a ligação com Matosinhos”* (Real e Tavares, 1987, p.405). Estes eixos articulavam-se transversalmente e, rematando o eixo central para norte, era criada uma grande praça (no campo de Santo Ovídio) dominada pelo principal quartel da cidade. A Rua da Boavista, limite norte da expansão, foi o primeiro eixo transversal com origem na praça, apontando a expansão futura no sentido do mar. A urbanização fora das muralhas teve início com a construção do Bairro do Laranjal, a norte do Campo das Hortas, e cujo eixo principal era o prolongamento da Rua do Anjo das Hortas até à Praça de Santo Ovídio – R. do Almada (Salgueiro, 1992; Real e Tavares, 1987).

O plano global de desenvolvimento (1784) apresentava, para além da listagem de melhoramentos referida, normas de construção e princípios de composição de fachadas, impondo uma regularidade tipológica de inspiração neoclássica. Uma característica desta época foi a atenção dispensada ao arranjo de jardins públicos organizados “*em jeito de varandas para o rio: Fontainhas, Virtudes e, mais tarde, Massarelos*” (Real e Tavares, 1987, p.406).

O desenvolvimento que devido ao impulso dado à exportação do vinho do Porto teve a margem esquerda do Douro, determinou a adopção de medidas de disciplina da actividade de barqueiros e arrais que estabeleciam a ligação entre as duas margens (1771). Mais tarde, esta ligação é equacionada com a elaboração do primeiro projecto de uma ponte sobre o Douro (1802) , “*em pedra, de ligação à cota alta*”, (Real e Tavares, 1987, p.406) que por razões técnicas não chegou a ser construída , tendo o projecto sido substituído pela ponte das barcas (1806).

1.2 Diploma precursor (1864-1932)

Século XIX

O crescimento das cidades. A higiene e a circulação. Regras de construção e decoração das cidades. Planos de Melhoramentos

A enorme instabilidade política que o país atravessou durante toda a primeira metade do século XIX, só ultrapassada com a Regeneração (1851), provocou uma estagnação no desenvolvimento e no planeamento urbanístico.

De facto, num período atravessado pelas invasões francesas (1807-1811), pelo exílio da família real no Brasil (1808-1821), por tensões políticas ao longo de toda a década de 20 e por uma guerra civil, a situação política, económica e social não era de todo favorável ao crescimento e desenvolvimento das cidades, pelo que apenas se deu continuidade ao planeamento encetado na segunda metade do século anterior.

A extinção das ordens religiosas, ocorrida em 1834, colocou nas mãos do estado liberal um património incalculável. Muitos edifícios religiosos foram adaptados a novos usos funcionais ou muito simplesmente demolidos, o que possibilitou a aparecimento de novos espaços urbanos e dotou as principais cidades de uma grande variedade de equipamentos colectivos - tribunais, escolas, asilos, quartéis, hospitais.

No Porto, o convento de S. Bento deu lugar a uma gare ferroviária; e no perímetro dos conventos de S. Francisco e de S. Domingos surgiram novos espaços urbanos.

Em Lisboa, os conventos do Carmo, da Graça e dos Paulistas foram adaptados a aquartelamentos; no convento de S. Francisco da Cidade foi instalada a Biblioteca Nacional e a Academia de Belas-Artes; no convento da Boa-Hora passou a funcionar um tribunal; e o convento da Trindade foi parcialmente demolido para se abrir a Rua Nova da Trindade.

Em Évora, a demolição dos conventos de S. Domingos e do Salvador permitiu o aparecimento de novos espaços públicos.

“A Regeneração que triunfa em 1851, acabando com trinta anos de guerra civil e enunciando as regras de funcionamento do Estado, foi condição básica para o desenvolvimento industrial e civilizacional do País” (Silva, 1994, p.405)

Foi então posta em prática uma campanha de obras públicas e de implementação de novas infraestruturas, que estabeleceu as condições mínimas para o arranque da industrialização do país e para as transformações urbanas daí resultantes.

Em Lisboa e no Porto, o acentuado crescimento urbano levou a que em 1864 surgisse uma lei extremamente importante que determinava a elaboração, por parte dos respectivos Senados, de “Planos Gerais de Melhoramentos”. As outras cidades poderiam também, sem a mesma obrigatoriedade, dotar-se de instrumentos idênticos para controlo das intervenções urbanísticas (Portas, 1993, p. 93).

Decreto de 31 de Dezembro de 1864, Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria.

Este diploma tinha dois objectivos: em primeiro lugar, a definição da titularidade da propriedade das ruas dentro dos aglomerados urbanos, com a finalidade de clarificação dos direitos que deviam assistir aos diferentes agentes (Administrações Central e Local, tribunais, empresas e particulares) no uso, construção e melhoramento dos mesmos; e, em segundo lugar, a regulamentação das edificações a construir ou reconstruir, marginadas por arruamentos.

O governo comprometia-se, desde logo, a "*mandar imediatamente proceder a um plano geral de melhoramentos da capital*", avançando para tal com a constituição de uma estrutura técnica mista, com representantes do Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria (1 arquitecto e 1 engenheiro), da Câmara Municipal de Lisboa (1 engenheiro) e do Conselho de Saúde do Reino (1 vogal), que elaboraria o Plano Geral de Melhoramento da Cidade de Lisboa, respeitando as regras definidas no diploma - art^{os} 34^o e 35^o do Decreto de 31/12/1864 (M.O.P., 1974).

No preâmbulo deste diploma é referido que o mesmo dá sequência a outros anteriores, no sentido de "*precisar os direitos e obrigações do Estado, das empresas e dos particulares, guiar os tribunales e auctoridades, incertas ainda sobre a natureza d'estes grandes factos da moderna civilização - a telegrafia e o caminho de ferro - e sobre as relações jurídicas por ellas criadas e estabelecidas*" (M.O.P., 1974). Mais adiante, precisa o âmbito da regulamentação sobre domínio público e privado das infraestruturas viárias, citando de novo o preâmbulo do Decreto publicado na obra atrás referida: "*A viação pública não comprehende só as estradas reaes, distritaes e municipaes, que são objecto das leis de 15 de Julho de 1862 e de 6 de Junho de 1864, comprehende também ruas no interior das povoações.*" esclarecendo "*Estas ruas são públicas, destinadas ao uso de todos, sem excepção de pessoa; ninguém pôde d'ellas exclusivamente dispor e gosar, exactamente como acontece nas estradas de todas as ordens e nos caminhos de ferro.*". Embora as Câmaras devam "*fixar alinhamentos e dar cotas de nível, vigiar as edificações, promover a abertura de novas ruas, o alargamento das existentes, e curar a sua conservação, nem por isso se pôde sustentar que ellas sejam propriedade particular dos municípios, como o são os prédios que cada um possui e de que é senhor*". Deixa-se assim bem claro que as ruas dentro dos aglomerados urbanos são públicas, reconhecendo-se o direito que o governo tem de superintender na sua construção, conservação e policiamento. Esta intervenção constitui, segundo o legislador, um fortalecimento do auxílio técnico e administrativo do poder central às Câmaras, não diminuindo as suas atribuições.

O segundo objectivo deste diploma é introduzido em termos gerais pelo legislador quando afirma, no preâmbulo, dever complementar "*a abertura de novas ruas e melhoramento das actuaes,*" prescrevendo "*regras às edificações que forem*

construídas ou reconstruídas," restringindo os direitos dos proprietários, exigindo-lhes "razoáveis sacrifícios ao bem de todos."

Este objectivo tinha como finalidade, como se afirma no preâmbulo do Decreto, *"a decoração das cidades, o livre trânsito, a comodidade e segurança dos habitantes, a salubridade pública e a conveniência de evitar a aglomeração da população."*

Do Plano Geral de Melhoramentos da Cidade de Lisboa deviam constar, por determinação do presente diploma (artº 35º), para além das *"indispensáveis condições de luz, ventilação e abastecimento de águas"*, as soluções de drenagem e higiene urbana:

"1. Systema de depósito, desinfecção, esgoto, despejo ou remoção de lixo líquido e sólido";

"2. Drenagem do solo quando for paludoso ou carregado de matéria orgânica";

"3. Systema de esgoto geral, encanamento de águas e tubagem de iluminação da cidade";

Por outro lado, eram estabelecidas regras precisas quanto ao desenho das novas ruas e construções marginais. Assim, são regulados pela primeira vez de forma genérica – e não através de desenho urbano – os valores mínimos de largura para as novas ruas, a sua inclinação máxima, a altura das construções em função da largura das ruas, e ainda as excepções à regra e o modo de as resolver. Estas eram, segundo o texto do diploma legal:

5ª. Quando as edificações tiverem fachadas que cruzem com diferentes ruas a altura será determinada pela maior largura;

6ª. Quando os edifícios tiverem fachadas sobre duas ruas abertas proximoamente na mesma direcção, mas com grande diferença de nível, a altura será determinada por decisões especiais do governo;

7ª. Quando as edifícios forem construídos fora do alinhamento das ruas públicas em pátios ou jardins interiores, a sua altura não excederá 15m, excepto se o governo autorizar maior elevação."

Estas regras não eram aplicáveis a templos, a edifícios de serviços públicos e a monumentos.

A forma como deviam ser feitas as medições era referida no articulado do diploma.

Eram ainda criadas medidas preventivas durante a elaboração do Plano, e medidas tendentes à sua implementação, nomeadamente a declaração de utilidade pública e urgente de todas as expropriações necessárias para execução do Plano, e a venda compulsiva dos terrenos que não fossem edificados.

Com a aprovação do Plano ficavam sujeitas às suas condições todas as edificações, reedificações, abertura de ruas, praças e jardins. Os proprietários eram obrigados a iniciar as obras de construção no prazo de 1 ano após aprovação do projecto, executado por entidade pública ou privada. Verificada a impossibilidade de o fazerem, era imposta a sua alienação por ajuste amigável ou através de expropriação, a que se seguia o processo de venda em hasta pública. Se o arrematante não cumprisse o prazo para início

das obras (1 ano após a arrematação) ou a interrompesse, era objecto de procedimento idêntico ao do proprietário inicial.

Previam-se ainda medidas excepcionais para os casos de ruína, e disposições sancionatórias para o incumprimento das prescrições regulamentares. Anunciava-se a realização futura dos Planos de Melhoramentos para o Porto e outras cidades, vilas e povoações, mediante solicitação das Câmaras, a quem competia desde logo dar alinhamentos em todas as localidades.

O instrumento criado por este diploma conjugava a função de plano de alinhamentos e cêrceas com regulamentação dos aspectos exteriores das construções.

O Plano de Melhoramentos da cidade de Lisboa (figura 1.4) desenvolveu-se a partir de 1878, sob a responsabilidade de Ressano Garcia, engenheiro com formação politécnica

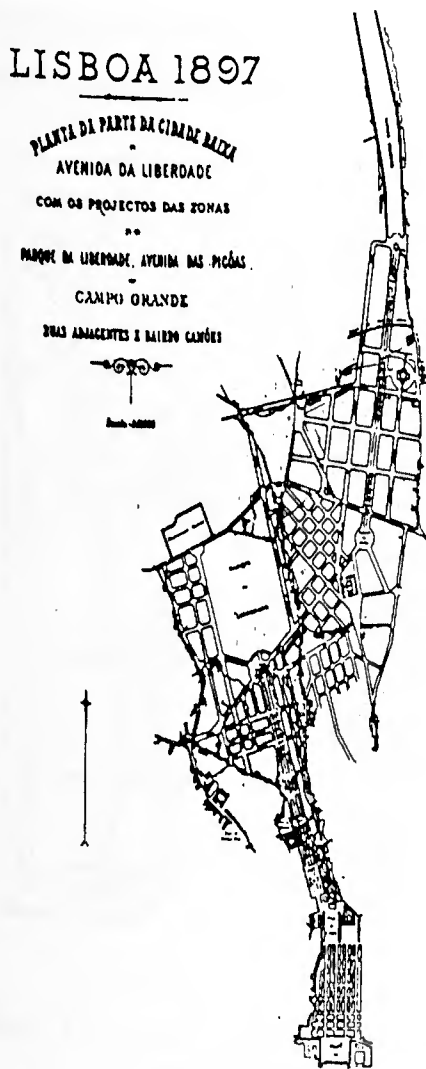


Fig. 1.4 - O plano das Avenidas em Lisboa
in (Lamas, 1993)

em França. A cidade estendeu-se para Nordeste, com urbanizações ao longo dos vales da Av. da Liberdade (até ao Campo Grande) e da Rua dos Anjos. Esta expansão foi inspirada na intervenção de Haussman em Paris. No entanto, a topografia do terreno orientava o traçado dos eixos viários e, de uma forma geral, foram integrados os tecidos urbanos pré-existentes. Estes ocupavam pequenas áreas no conjunto dos terrenos afectos à expansão, os quais foram objecto de intervenções do tipo "ensanche", à semelhança das que então se realizavam em Espanha.

No Porto, a última metade do século XIX constituiu um período de franco desenvolvimento comercial e industrial da cidade que, associado à migração de população camponesa, contribuiu para um acelerado crescimento populacional. Verificou-se a densificação de construção no interior dos quarteirões ("ilhas") um pouco por toda a cidade. A preocupação de elaborar um plano coerente de desenvolvimento da cidade dominou esta época. Relacionados com esta preocupação iniciaram-se, em 1859, trabalhos de cartografia de levantamento nas escalas de 1:500 e 1:5 000, que viria a estar

concluída em 1892. A primeira proposta de plano, datada de 1881, tinha um carácter predominantemente político e, para além dos aspectos urbanísticos, definia uma estratégia de gestão financeira para a sua concretização (Real e Tavares, 1987).

Ainda segundo Manuel Luis Real e Rui Tavares (Real e Tavares, 1987), a constatação da falta de infraestruturas de suporte ao desenvolvimento da cidade e da necessidade de

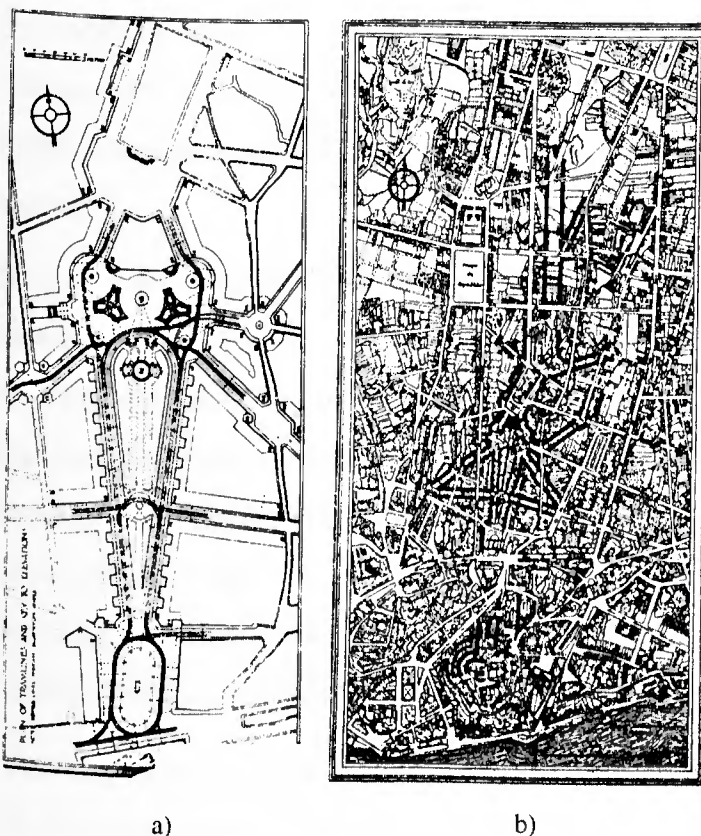


Fig. 1.5 - a) Barry Parker, Avenida da cidade, Porto 1915;
 b) Plano geral para o Porto e sua relação com a antiga malha urbana.
 in (Lôbo, 1995, p.24).

um projecto global de urbanização iria dar origem, a partir de 1914, à idealização de vários planos urbanísticos: “Plano Geral de Arruamentos” (1914), da autoria de Jaime Cortesão, Duarte Leite e 3ª Repartição CMP; “Plano de Melhoramentos e Ampliação da Cidade do Porto” (1914), de Elísio de Melo; “Renovação da Zona Central” (1915), de Barry Parker; “Melhoramentos da Cidade do Porto” (1916), de A.C. Cunha Morais e “Prólogo ao Plano da Cidade do Porto”(1932), de Ezequiel de Campos (Lôbo, 1995).

Estes planos tinham suportes cartográficos que, de acordo com informações dos autores, eram considerados deficientes, e apenas foram parcialmente executados os planos de 1915 (figura 1.5), ainda que com profundas alterações às ideias iniciais, como é o caso do plano de Barry Parker (Real e Tavares, 1987).

O programa urbanístico definido em 1864, aplicável a todas as cidades e vilas do Reino, acompanhava a evolução europeia nesta matéria, consagrando uma legislação urbanística de âmbito nacional.

Com efeito, o surgimento da legislação urbanística em Portugal obedeceu às mesmas circunstâncias que, de uma forma geral, motivaram a sua génese noutros países europeus, ou seja, a necessidade de encontrar alternativas à cidade do século XIX, em transformação, nomeadamente a resolução dos graves problemas de salubridade e higiene.

O crescimento demográfico, com origem nas migrações campo-cidade geradas pelo desenvolvimento industrial, assumiu em Portugal menor importância e intensidade que nos restantes países da Europa Ocidental, dado o peso relativo deste sector na economia nacional. No entanto, era urgente melhorar as infraestruturas primárias, a rede viária e as condições de higiene e salubridade das cidades, através dum programa de realização de obras públicas. Este foi, para além da regulamentação das edificações, o objectivo da legislação de âmbito nacional (para áreas urbanas), publicada em 1864 - “Planos de Melhoramentos” das cidades, vilas e povoações.

Contemporâneo dos seus congéneres europeus, este diploma tinha a virtude de delimitar os domínios público e privado, realçando o sentido de bem público e sobretudo tinha presente a adopção de instrumentos preventivos para facilitar a elaboração dos planos (medidas preventivas), e de instrumentos operativos, para a sua execução (declaração de

utilidade pública urgente de todas as expropriações necessárias e venda compulsiva dos terrenos que não fossem edificados decorrido 1 ano sobre a aprovação do projecto).

Apesar da importância atribuída na época à realização de obras públicas, este diploma, durante os cerca de setenta anos da sua vigência, não logrou alterar significativamente as nossas vilas e cidades (Gonçalves, 1989).

1.3 Planos de Urbanização (1932-1973)

Século XX

A afirmação do Estado Novo. O domínio das obras públicas. Melhoramentos Urbanos e Planos de Urbanização.

Nos primeiros anos do século XX a actividade de planeamento em Portugal foi bastante reduzida. Segundo Margarida Souza Lôbo (Lôbo, 1995), até 1926 apenas foram concluídos os seguintes Planos Gerais de Melhoramentos e projectos parciais, com as autorias e datas indicadas:

- Planta da Praça do Comércio ao Campo Grande e Plano Geral de Melhoramentos de Lisboa, por Ressano Garcia, em 1903;
- Av. da Cidade, Plano Geral do Porto e ligações à malha urbana antiga, e ligação da estação de S.Bento à Ponte Luís I, por Barry Parker, em 1915. Este urbanista colaborador de Unwin no projecto de Letchworth (primeira cidade-jardim inglesa), é o responsável pelo desenho urbano do centro cívico da cidade e da sua ligação à Ponte Luís I (figura 1.5). O projecto estrutura a expansão em vias diagonais que cruzam a rede existente, solução que *"para além de minimizar as demolições e de criar novas frentes de edificação, retoma as preocupações de estética urbana dos críticos da cidade oitocentista"* (Lôbo, 1995, p. 23);
- Plano Geral de Melhoramentos da Póvoa de Varzim, por Ezequiel Campos, em 1920;

Com o Estado Novo, instituído através do golpe militar de 1926, encetou-se um novo capítulo na prática urbanística, em que o Estado - autoritário e centralizador - iria superintender sobre as câmaras municipais. Apetrechando-se de uma pesada estrutura burocrática de planeamento, iria controlar e fiscalizar a concepção de subsídios e

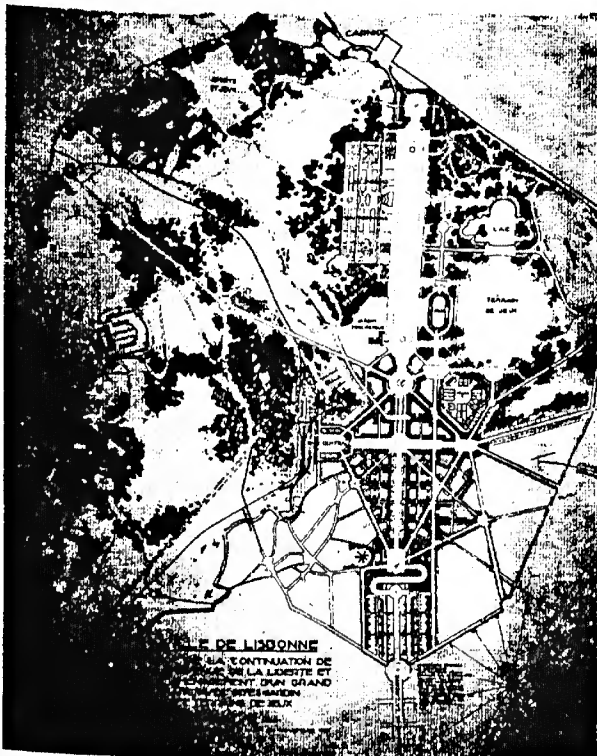


Fig. 1.6 - Forestier. Lisboa, estudo do Prolongamento da Av. da Liberdade e Arranjo de um Grande Parque com Cidades Jardim e Campos de Jogos in (Lôbo, 1995, p.27).

um Grande Parque (Eduardo VII) e uma Nova Avenida, conquistada ao Tejo, entre o Terreiro do Paço e o Cais do Sodré (Lôbo, 1995).

Segundo o mesmo autor, merecem ainda referência dois planos elaborados para centros de interesse espiritual, e recreativo e turístico, respectivamente:

- Novo assentamento na Cova da Iria, por Cristino da Silva, em 1929;
- Nova estrutura para a estância balnear de Moledo do Minho, por Carlos Ramos, em 1929.

O final da década de 20 e o início da década de 30 foram marcados pela crise económica, que lançou no desemprego parte importante de activos do sector primário e das indústrias tradicionais. É neste contexto social que o Estado Novo vai lançar as novas infraestruturas de base para a industrialização e modernização do país, combatendo simultaneamente o desemprego.

comparticipações às Câmaras para elaboração de estudos de urbanização e realização de obras de melhoramentos.

Em 1926, foi nomeada uma comissão para orientar o crescimento da capital, sendo convidado Forestier para consultor do Plano Geral de Melhoramentos de Lisboa. Previa-se que a Avenida da Liberdade fosse prolongada para Norte, até Carnide (figura 1.6) e, por influência do movimento das cidades-jardins, foram propostas três cidades-jardins: Campo Grande, Benfica e Carnide. O estudo incluía ainda o arranjo de

Durante a década de 30, segundo César de Oliveira (Oliveira, 1996), assistiu-se ao confronto entre “ruralistas” e “industrialistas”, o que justificou o aparecimento dos diplomas de condicionamento industrial e a campanha nacional do trigo. Com efeito, Oliveira Salazar, que tinha uma visão ruralizante do desenvolvimento e do futuro do país, recusava uma sociedade massificada e consumista, com grandes centros urbanos geradores de tensões sociais. Em contrapartida, promovia a contenção do crescimento da indústria e dos trabalhadores industriais, nomeadamente em centros urbanos, defendendo a vida no campo.

No entanto, a política de desenvolvimento urbano era da responsabilidade de Duarte Pacheco que, à frente do Ministério das Obras Públicas e Comunicações (1932-1936 e 1938-1943), impulsionou a construção de estradas, pontes, barragens e outras grandes infraestruturas. Na sua perspectiva, estas infraestruturas eram condição necessária para o desenvolvimento industrial do país e reforçavam a afirmação do regime, através de uma nova imagem de modernidade e progresso.

Esta dinâmica reflectiu-se no esforço de ordenamento de cidades e vilas, através da realização de planos que enquadrassem os melhoramentos urbanos. Para tal foram publicados os primeiros diplomas sobre planeamento urbano, de que o Decreto nº 21697, de 30/09/32 é iniciador.

Decreto nº 21 697, de 30 de Setembro de 1932, Ministério das Obras Públicas e Comunicações. Melhoramentos Urbanos.

Este diploma visava a construção de melhoramentos urbanos em centros médios e pequenos (cidades, vilas e aldeias), entendendo como melhoramentos urbanos - *“as obras de interêsse local e vantagem colectiva a executar fora dos grandes centros, compreendendo a realização de Planos de Urbanismo, a construção, transformação e reparação de escolas primárias, escolas profissionais elementares, liceus municipais, hospitais e outros edifícios de assistência, museus e monumentos nacionais.”* - artº 1º - in (M.O.P., 1974).

Numa perspectiva de realização de obras públicas, foram atribuídas competências à Direcção Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais para elaborar programas de urbanismo que, com a colaboração das entidades locais interessadas na realização dos

melhoramentos - corporações e comissões de iniciativa - planeassem os investimentos de forma racional.

O diploma previa a avaliação das necessidades locais, mediante inquéritos e a solicitação anual de execução de melhoramentos pelo Ministério da Instrução Pública e pelos interessados. A ponderação dos melhoramentos a incluir no programa de investimentos anual era feita com base nos seguintes critérios: "*necessidades locais; melhor utilização das verbas e pessoal; ordem de grandeza da participação dos corpos e corporações ou comissões de iniciativa*" - artº 6º - in (M.O.P., 1974).

O Estado participava com o projecto, assistência técnica e mão-de-obra até ao montante de 50% do valor global da obra, e os interessados eram responsáveis pela aquisição do terreno, fornecimento de materiais e transporte, de acordo com o artº 9º do diploma legal. Abria-se assim a possibilidade de criação de "parcerias" público-privadas, para dinamizar a construção de equipamentos colectivos (de ensino, saúde, assistência social e cultura) em aglomerados de pequena e média dimensão.

A decisão de valorizar a Costa do Sol como zona de praias com potencialidades turísticas, levou Duarte Pacheco a convidar, em 1933, Alfred Agache, o urbanista francês que havia trabalhado no plano do Rio de Janeiro, para elaborar este importante documento de ordenamento de toda a frente marginal de Lisboa até Cascais. É portanto provável que Agache tenha tido influência na preparação da legislação de Planos de Urbanização publicada em 1934, tanto mais que tinha sido um dos impulsionadores da primeira legislação urbanística moderna em França, aprovada em 1919 – "Planos de Expansão e Ordenamento das Cidades" (Lôbo, 1995).

Decreto-Lei nº 24 802, de 21 de Dezembro de 1934, Ministério das Obras Públicas e Comunicações. Planos de Urbanização

Ressaltando, como objectivo político, a colmatação das carências de obras de urbanização a nível nacional, e associando à realização destes melhoramentos locais, de iniciativa das Câmaras Municipais ou do Estado: a possibilidade de proporcionar "*benefícios de assistência pelo trabalho aos que deste se encontram privados*"; (preâmbulo do Decreto-Lei, (Lôbo, 1995)), determinavam-se, através deste diploma, as

condições em que tais trabalhos deviam ser delineados e os princípios gerais que, em termos urbanísticos, deviam orientar a actuação das Câmaras Municipais.

No preâmbulo, era assumido que os trabalhos de urbanização até então realizados "*nem sempre*" tinham sido "*delineados com o melhor critério e a mais justa consideração das condições locais e das necessidades futuras, nem segundo as melhores regras de higiene e da conveniência das aglomerações urbanas.*" (Lôbo, 1995, p.255). Mais adiante, considerava-se ser um requisito necessário para a realização das obras de urbanização a obtenção de "*plantas topográficas, em escalas apropriadas, das zonas urbanas de maior interesse público*" e a existência de "*plano delineado com previsão do futuro, de iniciativa municipal*", de forma a que "*nenhuma obra de urbanização se realizará que não seja parte integrante de um plano geral de urbanização devidamente concebido*" (Lôbo, 1995, p.255).

Conforme o texto do diploma inserido na publicação que vimos citando, pretendia-se "*obter a transformação e desenvolvimento segundo exigências da vida económica e social, da estética, da higiene e da viação com o máximo de comodidade para os seus habitantes.*".

Impunha-se, no artº 2º, a obtenção de plantas topográficas e a realização de planos gerais de urbanização para:

- "a) *localidades com mais de 2 500 habitantes ou com aumento populacional entre dois recenseamentos superior a 10%;*
- b) *centros urbanos ou zonas de interesse turístico, recreativo, climático, terapêutico, espiritual, histórico ou artístico designadas pelo governo.*"

As plantas topográficas seriam elaboradas à escala 1:500, com curvas metro a metro, em áreas urbanizadas ou urbanizáveis e, excepcionalmente, seria admitida a execução de plantas à escala 1:1 000, (artº 3º).

Os PGU abrangiam obrigatoriamente: "*zonas já edificadas*"; "*zonas a urbanizar no interior ou na periferia das localidades*" e "*artérias de ligação às redes de viação ordinária e acelerada e a quaisquer centros próximos de recreio, cura, repouso ou interesse turístico.*", (artº 4º). Admitia-se que, mediante aprovação do Ministério do Interior, se realizassem pactos de associação de municípios para elaboração de planos em territórios abrangendo áreas de sua gestão (artº 5º). O prazo de realização destes

PGU's era de três anos contados a partir da conclusão das plantas topográficas, podendo o governo, excepcionalmente, autorizar um prazo diferente.

Uma vez concluídos, os planos seriam sujeitos a inquérito público (30 dias) e a pareceres, prévios à sua aprovação, da Junta de Higiene Concelhia e, se existisse, da Comissão de Iniciativa e Turismo (artº 8º).

A metodologia de elaboração do PGU impunha a compilação de elementos para lançamento de concurso (artº 13º), compreendendo informação sobre: população – demografia, costumes e tradições; clima; infraestruturas básicas - suas redes e higiene urbana; parques, matas e principais monumentos e obras de arte existentes; equipamentos colectivos e edifícios públicos existentes; actividades industriais e comerciais e seu desenvolvimento futuro; rede viária; regras, regulamentos urbanos e instruções a respeitar, e obras em curso. As Câmaras podiam ainda apresentar um anteprojecto sumário do plano.

A formatação do PGU, conforme definido neste diploma, devia conter (artº 14º):

Peças desenhadas

- "a) *Planta geral designada "Planta de Orientação", em escala reduzida, com a indicação, a cores e traços convencionais, dos arranjos e traçados projectados;"*
- "b) *A mesma planta transformada em "Plano de Apresentação", dando a impressão do projecto realizado;"*
- "c) *Uma planta geral (...) chamada "Planta de Trabalho" onde estivessem indicados os perfis longitudinais;*
- "d) *Uma planta geral (...), designada "Plano de Urbanização", (...) onde eram "indicadas as ruas, praças, alamedas, jardins e parques, os espaços livres a utilizar, a localização dos principais edifícios públicos, mercados, matadores, gares, embarcadouros, cemitérios, instalações de interesse social ou económico, campos de jogos, etc;"*
- "e) *Planta esquemática do sistema de drenagem de águas pluviais e esgotos;"*
- "f) *Planta esquemática das redes de abastecimento de águas e de iluminação pública;"*
- "g) *Planta análoga com a previsão dos novos transportes em comum;"*

"h) *Perfis longitudinais dos principais arruamentos e perfis transversais tipo;*"

Peças escritas

"i) *Memória descritiva e justificativa da orientação e dos métodos adoptados acompanhada de regras especiais e regulamentos municipais a publicar (...).*"

Os artigos 15º e 16º do diploma estabeleciam a sujeição das expropriações à existência de PGU e ao cumprimento do mesmo.

Em anexo era definido o programa dos concursos para elaboração dos Planos de Urbanização.

Esta legislação sobre planos de urbanização para os aglomerados com mais de 2 500 habitantes e suas áreas de expansão, e para centros urbanos e zonas de interesse, a elaborar pelas Câmaras Municipais, surgiu com quase uma década de atraso em relação a grande parte dos países europeus. Tendo em conta as deficiências da cartografia, condicionava-se a elaboração dos planos à obtenção prévia de plantas topográficas em escalas apropriadas. Esta preocupação, inteiramente justificável e meritória, confrontou-se com a demora da sua concretização, agravada com o eclodir da Segunda Guerra Mundial. A informação topográfica apenas começou a estar disponível a partir de 1941, pelo que só uma década depois foram visíveis os efeitos da dinâmica de planeamento introduzida com a publicação da legislação de 1934.

No entanto, deve ressaltar-se que Portugal dispunha, naquela época, de um número reduzido de urbanistas, pelo que esta intenção de promover o planeamento acabou por ter um efeito directo muito positivo, que foi o de contribuir para a melhoria da formação de técnicos a nível nacional, quer através dos currículos universitários, quer pelo acompanhamento e colaboração de técnicos portugueses na realização de planos coordenados por urbanistas estrangeiros. Nesta época foi ainda incentivada a formação de técnicos urbanistas no estrangeiro, nomeadamente em França e Inglaterra (Lôbo, 1995).

A exigência de planear os aglomerados com mais de 2 500 habitantes era ambiciosa, quando comparada com a legislação estrangeira, cujo limiar de dimensão dos aglomerados a planear era em França (1913) de 10 000 habitantes, e na Grã-Bretanha (1919) de 20 000 habitantes.

A transformação mais importante nesta época resultou da realização de grandes obras públicas. Os meios financeiros para levar a cabo todos estes empreendimentos de nível nacional provinham da gestão centralizadora do então recém-criado Fundo de Desemprego. O reforço do sector da construção civil provocou as primeiras migrações campo-cidade, e a política encetada nos anos 30 iria ter reflexos ao longo da década de 40, com o aumento da população activa na indústria (de 4%) e a redução da população rural (de 3%). Seria no entanto na década de 50 que se iria verificar um maior crescimento da indústria (20%).

A necessidade de controlo do uso do solo urbano e de combate à especulação levou Duarte Pacheco a alterar o regime de expropriações por utilidade pública, através do Decreto nº 28 197, de 1 de Julho de 1938, tornando os processos de expropriação mais expeditos.

Em Lisboa, o objectivo de Duarte Pacheco era o de reforçar o papel da cidade como capital do Império, dotando-a de um aeroporto, de gares marítimas, de um pólo desportivo - Estádio Nacional - e de um grande parque - Parque de Monsanto. Entre 1938 e 1940 foram definidas por E. de Groer as grandes linhas de desenvolvimento da cidade, que iriam servir de orientação ao Plano Geral de Urbanização e Expansão de Lisboa (1943), (Salgueiro, 1992). A urbanização da cidade cresceu para Norte e Nordeste, ao longo da Av. Almirante Reis e em direcção ao aeroporto, com a criação da Praça do Areeiro e dos bairros de Alvalade e da Av. do Aeroporto.

No Porto, os estudos do plano geral de urbanização da cidade eram da responsabilidade dos serviços da Câmara, chefiados por A. Almeida Garrett, e desenvolveram-se em duas etapas distintas – de 1938 a 1940 e de 1940 a 1943, caracterizadas pela orientação dos arquitectos italianos Marcello Piacentini (arquitecto oficial do governo de Mussolini) e Giovanni Muzio, respectivamente. Estas colaborações foram prejudicadas não só pelo atraso na obtenção de cartografia actualizada mas também pelas diferentes culturas e formas de pensar a cidade. O processo de planeamento foi suspenso em 1943, acarretando a suspensão das medidas de intervenção fundiária projectadas (que de certa forma determinaram também a suspensão do planeamento), e só viria a ser retomado na década de 50 (Vázquez, 1992). No Porto, no entanto, o Estado levou a cabo um programa de obras públicas, uma vez que concluído o porto de Leixões havia que equipar as áreas de expansão da cidade com zonas industriais (Ramalde e Campanhã),

novas áreas residenciais (Campo Alegre e Gomes da Costa), equipamentos (hospital Escolar) e infraestruturas viárias (acessos à Ponte Luís I, ligações transversais a Matosinhos e ainda para toda a região Norte).

Em 1943, com a morte de Duarte Pacheco, desapareceu alguma desta dinâmica de planeamento e ordenamento do território. No entanto, a aplicação prática do diploma de 1934 veio sugerir alterações e ajustamentos que deram origem à publicação do Decreto-Lei nº 33 921, de 5 de Setembro de 1944. Pode, portanto dizer-se que este surgiu ainda sob influência de Duarte Pacheco.

Decreto-Lei nº 33 921, de 5 de Setembro de 1944, Ministério das Obras Públicas e Comunicações. Planos Gerais de Urbanização e expansão e Planos Parciais de Urbanização das sedes dos municípios.

Reforçando o propósito do anterior diploma de 1934, foi reafirmada a obrigação das Câmaras promoverem o levantamento de plantas topográficas e a elaboração de Planos Gerais de Urbanização e expansão das sedes dos seus municípios, com o objectivo da *"sua transformação e desenvolvimento segundo exigências da vida económica e social, da estética, da higiene e da viação com o máximo proveito e comodidade para os seus habitantes."*, conforme se refere no artº 1º do texto diploma, (M.O.P., 1974). Este Decreto, à semelhança do anterior, é extensível a localidades com mais de 2 500 habitantes ou que entre dois recenseamentos oficiais consecutivos acusem um aumento populacional apreciável, e aos centros urbanos com interesse, a designar pelo governo (artº 2º).

As escalas dos levantamentos são alteradas para 1:1 000 e 1:2 000, conforme a importância e extensão dos aglomerados, e com pormenor suficiente para servir de base aos PGU's. As áreas sujeitas a levantamento são definidas por uma comissão mista, com participação do Governo (Min. Interior e M.O.P.C.) e da Câmara, sendo o encargo suportado por esta que, obrigatoriamente, o deve inscrever no seu orçamento (artºs 3º, 5º e 6º).

Os prazos para elaboração dos planos e o processo de aprovação são idênticos ao previsto no anterior diploma, com excepção da consulta pública, que apenas terá lugar quando julgada necessária pelo governo (artº 10º).

É introduzida uma alteração significativa no processo de planeamento ao admitir-se a possibilidade de uma fase intermédia de planeamento - Planos Parciais de Urbanização - que, *"enquanto não forem aprovados os planos gerais, poderão as Câmaras Municipais apresentar à aprovação do Governo planos parciais de urbanização"*, salvaguardando que, aos planos parciais aprovados *"não poderão ser feitas, pelos municípios, quaisquer alterações sem prévia homologação do Governo, ouvido o Conselho Superior de Obras Públicas"* (§ 4º e 5º, artº 10º).

Uma vez aprovados, a competência de execução dos planos é das Câmaras, salvo se existir um organismo especial que tenha essa competência (artº 11º).

Mantém-se a possibilidade de associação de municípios para elaboração de planos nas suas áreas de gestão, sujeita a aprovação do Min. do Interior e do M.O.P.C. (artº 12º).

As áreas a abranger por planos são as previstas no anterior diploma, a que se acrescentam - citando o texto do Decreto contido na publicação que vimos referindo - as *"zonas rurais de protecção vedadas à construção urbana, pertencentes ou não, ao Concelho da localidade a que respeite o plano"* (artº 13º), (M.O.P., 1974).

Os planos podem ser elaborados dentro das Câmaras, por entrega a equipas (arq. e eng.) nacionais, ou por organismo do Estado. No segundo caso, é reconhecido que os *"urbanistas autores dos planos de urbanização aprovados, desempenharão a função de urbanista consultor da Câmara respectiva durante o período por ela fixado, com a aprovação do Governo"* (artº 16º), (M.O.P., 1974). A informação a fornecer pelas Câmaras, conjuntamente com as plantas topográficas e as peças de formatação do Plano, são as que constavam do anterior diploma, com excepção da planta de transportes comuns, que deixa de constituir um elemento de entrega obrigatória (artº 17º).

Como forma de pressão para o cumprimento do prazo de três anos previsto para a elaboração dos planos, no artigo 21º estabelece-se que decorrido aquele prazo *"nenhuma expropriação por utilidade pública será autorizada pelo Governo sem que se demonstre estar conforme PGU ou expansão aprovado."* (M.O.P., 1974).

São acrescentadas disposições cautelares, em caso de expropriação, não valorizando as benfeitorias que tenham tido lugar após o PGU, e admitindo a possibilidade de os particulares solicitarem a expropriação da totalidade das parcelas, quando estas o tenham sido apenas parcialmente.

É facultada às Câmaras a cobrança de taxas de valorização do terreno, em função do valor para construção, e de acordo com as normas estabelecidas no regulamento do Plano. São previstas ainda normas sancionatórias, nomeadamente o embargo em caso de incumprimento do plano de urbanização por construção ou transformação de prédios.

Em anexo era definido o programa dos concursos para elaboração dos Planos de Urbanização, incluindo a tabela de honorários.

Em 1944 é, portanto, reforçada a legislação anterior, com a criação de Planos Gerais de Urbanização e Expansão e de Planos Parciais de Urbanização nas sedes dos municípios, ambos de responsabilidade municipal. Pela primeira vez, os planos abrangem áreas não urbanas, para além dos aglomerados a planear e que são os já previstos no diploma de 1934. Em relação a este, retrocede-se na consulta pública, que deixa de ser obrigatória; no entanto, apresenta aspectos positivos no que se refere aos processos de expropriação (medidas cautelares face à especulação) e à possibilidade de as câmaras poderem cobrar mais valias sobre os terrenos, em função do valor das futuras construções.

Com o final da Segunda Guerra Mundial, os países europeus envolvidos no conflito, conforme se analisa no Capítulo 2. deste trabalho, encetam um período marcado pela dinâmica da reconstrução, à semelhança do que acontecera em Espanha depois da Guerra Cívil. Os governos assumem a condução dos processos de construção de habitação para os desalojados, bem como o planeamento e reconstrução das cidades, tendo como objectivo a sua modernização e o desenvolvimento económico nacional. Portugal, como país neutral, não sofreu a destruição da guerra e, consequentemente, não acompanha esta dinâmica. Em contrapartida, com o desaparecimento de Duarte Pacheco, o processo de dinamização do planeamento, no qual era atribuído um papel importante aos municípios, perde força. A publicação da legislação de 1946 é disso um resultado e a confirmação desta nova situação de menor protagonismo político do Estado no planeamento urbanístico.

Decreto-Lei nº 35 931, de 4 de Novembro de 1946, Ministério das Obras Públicas e Comunicações. Anteplanos de Urbanização.

Este diploma refere no seu preâmbulo como justificação da sua publicação, a existência de centenas de planos em estudo, conforme disposto no Decreto-Lei nº 33 921, de

5/9/44. Este Decreto-Lei introduz a figura de “anteplano”, conceito que correspondia a um estudo pormenorizado contendo as linhas gerais de arranjos urbanísticos, os quais, depois de apreciados pelas entidades e serviços competentes, serviam de base aos projectos definitivos dos Planos Gerais de Urbanização. O diploma limita-se a um único artigo:

Determina que, “os anteplanos de urbanização aprovados pelo Ministro das Obras Públicas e Comunicações sobre parecer do Conselho Superior de Obras Públicas, serão obrigatoriamente respeitados em todas as edificações, reedificações ou transformações de prédios e no traçado de novos arruamentos nas áreas das sedes de concelho e demais localidades ou zonas por eles abrangidos, sendo-lhes aplicáveis as disposições do artigo 29º do Decreto-Lei nº 33 921, de 5 de Setembro de 1944, e do artigo 61º do Código Administrativo. As atribuições a que se refere o artigo 62º deste Código competirão às Câmaras Municipais, independentemente da sua categoria.” (M.O.P., 1974).

A metodologia de criação de uma etapa intermédia de planeamento - o anteplano - gerou nas Câmaras, por influência dos Serviços governamentais, uma situação confusa, em que meros esboços ou estudos preliminares, passíveis de profundas alterações em fases ulteriores, tinham o mesmo valor vinculativo e eram tomados como instrumentos com a eficácia legal de Planos de Urbanização ou Anteplanos devidamente aprovados. Isto é tanto mais grave quanto se tratava de um país onde, histórica e culturalmente, o direito de propriedade tem conduzido a uma grande resistência à regulamentação urbanística, e onde o sistema de planeamento não se encontrava consolidado.

Com as alterações legislativas de 1946, as autarquias perderam o poder de intervir activamente na transformação do seu território, face ao poder da máquina burocrática de planeamento a nível central (Direcção Geral dos Serviços de Urbanização). Ficavam, assim, remetidas a meras gestoras passivas da actividade dos particulares, que a partir da publicação deste diploma eram obrigados a respeitar os Anteplanos de Urbanização nas operações de construção, reconstrução e transformação de edifícios e no traçado de novas vias.

Esta situação mantém-se até 1971, quando nova legislação vem alterar o sistema de planeamento.

Decreto-Lei nº 560/71, de 17 de Dezembro de 1971, Ministério das Obras Públicas. Planos Gerais de Urbanização, Planos Parciais de Urbanização e Planos de Pormenor.

Reconhecendo a necessidade de profunda revisão de toda a legislação urbanística assumiam-se como objectivos, no preâmbulo deste diploma, “*definir mais claramente a hierarquia dos planos de urbanização e conferir aos planos sujeitos à aprovação do Ministério das Obras Públicas um carácter mais geral e menos rígido*”; atribuir “*aos municípios mais lactos poderes para a aprovação dos planos de urbanização de pormenor, referentes a sectores urbanos integrados em planos gerais ou parciais já aprovados*”; “*tornar obrigatória a audição dos interessados, mediante aviso público*”; “*abreviar a apreciação dos planos de urbanização*”; estabelecer “*favoráveis condições de financiamento por parte do Estado da elaboração dos planos e do levantamento das respectivas plantas topográficas, condições que deverão constituir incentivos eficazes à revisão dos planos vigentes e à organização de novos planos.*”

As áreas a abranger por planos eram basicamente as mesmas do diploma de 1944, com excepção das áreas rurais, que apenas seriam incluídas quando se tratasse de Planos das Áreas Territoriais - “*planos de conjunto*” - de responsabilidade governamental, “*abrangendo vários centros urbanos e zonas rurais intermédias ou envolventes.*” daqueles.

O processo de aprovação dos planos gerais de urbanização incluía a realização obrigatória de inquérito público, recuperando uma disposição já anteriormente prevista no diploma de 1934. Com planos gerais ou parciais eficazes, era conferida às câmaras a competência para aprovar “*planos de pormenor*” de sectores urbanos por eles abrangidos.

Como forma de pressão para o cumprimento do prazo de elaboração dos planos (três anos), mantinha-se uma disposição semelhante à da legislação anterior, condicionando as expropriações por utilidade pública à existência de plano eficaz. Esta restrição era extensível à concessão de subsídios, empréstimos e garantias, assim como à aquisição de terrenos.

Por este diploma eram revogados o Decreto-Lei nº 33 921, de 5 de Setembro de 1944 e o Decreto-Lei nº 35 931, de 5 de Novembro de 1946.

A definição dos "*requisitos de ordem técnica a que devem obedecer os planos*" era, segundo o diploma, remetida para Decreto publicado na mesma data.

Decreto nº 561/71, de 17 de Dezembro de 1971, Ministério das Obras Públicas

Propondo-se simplificar a estrutura dos planos de urbanização, este decreto definia as indicações obrigatórias dos planos gerais e parciais de urbanização, sendo a formatação função do grau de pormenorização do plano; assim, para além da memória descritiva e justificativa, que no caso dos planos de pormenor devia conter um programa de execução e a justificação técnico-económica da solução proposta, era ainda exigível, nomeadamente:

- Planta de enquadramento no plano de nível imediatamente superior, quando existente;
- Planta síntese que, na escala apropriada, assinalasse as propostas de rede viária e de zonamento. Nos planos de pormenor, as zonas habitacionais deviam indicar os lotes destinados a tipologia uni ou plurifamiliar e, neste caso, mesmo que incluísse usos mistos, devia definir a implantação e o número de pisos;
- Regulamento definindo para os planos gerais e parciais - a ocupação de cada zona, as zonas prioritárias de urbanização, os coeficientes de ocupação do solo, as capitações de superfície para equipamento urbano e as prescrições sobre estacionamento e espaços verdes, e para os planos de pormenor - a implantação, a altura e o aspecto exterior dos edifícios, as condicionantes referentes a zonas industriais e as obrigações quanto a áreas de estacionamento e espaços verdes.

Este Decreto-Lei, segundo Fernando Gonçalves (1989, pp. 225-267), veio pôr termo à situação ambígua criada pela figura de Antepiano, o que considera ser "*o principal mérito do regulamento de 1971*", enquanto aponta como a sua maior falha o facto de se retirar aos municípios a capacidade de planear as suas áreas rurais. Este diploma definia ainda as figuras de planos de urbanização e de pormenor que, a serem bem aplicadas, permitiriam às câmaras o controlo sobre as operações de loteamento.

São retomadas, do tempo de Duarte Pacheco, algumas das ideias então consagradas, como a definição dos planos a realizar pelas autarquias, a necessidade destas disporem de levantamentos topográficos actualizados e promoverem a audição dos interessados mediante inquérito público. É adoptada uma hierarquia de planos: os planos de conjunto, abrangendo vários aglomerados e áreas rurais, da responsabilidade do governo; os planos de urbanização (apenas para áreas urbanas), elaborados pelas câmaras, obedeciam a directrizes regionais e estavam sujeitos a aprovação governamental; finalmente, os planos de pormenor, para zonas onde existisse já um Plano de Urbanização aprovado, elaborados e aprovados a nível local.

Os Planos de Urbanização (Gerais ou Parciais) impunham um zonamento, sem que houvessem instrumentos de gestão do solo que permitissem o tratamento equitativo dos diferentes proprietários envolvidos nas operações de urbanização, o que acontecia noutros países europeus - Espanha, desde 1956 ou França, desde 1967, conforme se pode verificar na análise feita no Capítulo 2. deste trabalho. Os Planos de Pormenor não foram objecto de regulamentação específica de aprofundamento do seu conteúdo, tendo em atenção as diferentes problemáticas: expansão; salvaguarda de áreas históricas; reconversão (ex: áreas de génese ilegal); pelo contrário, foi produzida legislação avulsa para dar resposta a cada tipologia de área.

No final dos anos sessenta, o crescimento acelerado do sector terciário e o aumento da capacidade económica da classe média provocaram um desequilíbrio entre a oferta e a procura de primeira habitação na periferia dos grandes centros, e de segunda habitação nas zonas de praias ou em áreas rurais. Como resposta à falta de oferta de terrenos e habitação no mercado legal, surge um mercado paralelo de loteamentos e construções ilegais, com maior expressão nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto. A primeira reacção das autoridades a este fenómeno foi ignorá-lo, seguindo-se o policiamento e a repressão; mas, no início dos anos setenta, a tomada de consciência das reais proporções do problema leva a que se promovam as primeiras acções de levantamento, planeamento e reconversão de áreas clandestinas.

No início da década de 70, o clima de confiança e estabilidade das economias ocidentais, baseado num sistema produtivo altamente consumidor de energia barata e, até então, considerada inesgotável - o petróleo, é fortemente abalado quando os sucessivos aumentos do preço deste bem vêm alertar para a inexistência de alternativas

imediatas a esta dependência. Inicia-se então, na Europa Ocidental, um novo ciclo caracterizado pela depressão e pela redução do ritmo de crescimento, que vai determinar uma mudança de atitude dos governos. A política expansionista que presidiu ao período do pós-guerra, caracterizada por planos voluntaristas, baseados em previsões de crescimento económico e demográfico e suportados por uma forte intervenção pública, foi posta em causa, obrigando a uma inflexão de orientação da política urbanística, que se vai centrar na intervenção em áreas consolidadas - fazer cidade dentro da cidade - e em particular nas áreas centrais, reforçando a atenção aos aspectos sociais e de qualificação ambiental.

É neste quadro de depressão económica que, em 1974, Portugal implanta a democracia, através de um processo revolucionário pacífico. Após o 25 de Abril de 1974, a grande preocupação do governo e dos municípios democráticos centrou-se na resolução das necessidades básicas da população, tentando superar o atraso de desenvolvimento a nível nacional e, em termos relativos, reduzir a diferença de desenvolvimento para os países da Europa Ocidental. Destas ressaltavam, a criação de habitação para fazer face ao enorme crescimento demográfico nas áreas urbanas, agravado com a descolonização; a necessidade de aumentar a cobertura das redes de infraestruturas básicas na maioria dos concelhos do país; e a resolução dos problemas das áreas clandestinas, como: as condições de habitabilidade; as infraestruturas (viárias, primárias e secundárias) e, em caso extremo, as áreas protegidas (parques, reservas, praias, etc.) objecto de invasão selvagem, a desocupar.

Na segunda metade da década de setenta foi criada legislação importante, de que destacamos a lei dos solos - Decreto-Lei nº 794/76, de 05/11/76, que previa instrumentos operativos de actuação na ocupação, uso e transformação do solo, bem como a legislação de intervenção em áreas de génese ilegal. Simultaneamente, foram criados programas habitacionais, e apoios financeiros do governo às autarquias para infraestruturção e equipamentos, e para a constituição de reservas fundiárias.

Embora tenha sido objecto de estudo pelos diferentes governos desde 1978, nunca foi publicada uma lei de bases do ordenamento do território e do urbanismo. Com efeito, o II Governo Constitucional incluiu no seu programa a elaboração de uma lei-quadro do urbanismo, tendo criado para tal, em Maio de 1978, o "Grupo de Trabalho para a Regulamentação do Planeamento Urbano" (G.T.R.P.U.), com representantes dos

Ministérios da Habitação e Obras Públicas, das Finanças e do Plano, da Administração Interna, e dos Transportes e Comunicações. Embora existisse, então, uma estrutura já aceite para a proposta, a queda deste governo e a instabilidade política que se lhe sucedeu - três Governos de iniciativa presidencial num curto espaço de tempo - levaram à interrupção do trabalho. O anteprojecto de lei-quadro foi concluído em 1980 pelo L.N.E.C., entidade à qual havia sido atribuída a tarefa de dar apoio técnico ao G.T.R.P.U. (M.H.O.P., 1980).

Neste mesmo ano, a publicação do “Manual dos loteamentos urbanos”, da autoria do Dr. Osvaldo Gomes, chamava à atenção para a urgência da criação de um documento base do direito do urbanismo. Citamos duas passagens extraídas do Manual e contidas na publicação que atrás se referiu: “(...) acima de tudo, revela-se prioritário integrar os princípios do Direito do Urbanismo num “corpus” legislativo que constitua a estrutura do grande edifício a erigir.” e mais adiante “Esperemos que, reconquistada a estabilidade política, se deite mãos ao anunciado Código do Urbanismo e que este corresponda a este anseio, constituindo o farol que ilumine (...) o futuro do nosso urbanismo, imperiosamente necessitado, frente à ligeireza e arbitrariedade, frente a um tecnocracismo tão seguro como vazio, dos critérios rigorosos do Direito.” (M.H.O.P., 1980, p.16)

O “projecto de lei-quadro de ordenamento e da prática urbanística”, fruto do trabalho desenvolvido desde 1978, foi apresentado na Assembleia da República mas não chegou a ser discutido pelo plenário, devido à dissolução daquele órgão, em 1980.

1.4 Planos Directores Municipais e Intermunicipais (1982)

Em 1982 surgiu pela primeira vez uma figura de plano para todo o território municipal, bem como a possibilidade de planeamento intermunicipal (Planos Directores, Municipais e Intermunicipais), atribuindo grande importância à definição das opções de desenvolvimento municipal, incluindo os aspectos económicos e sociais.

Decreto-Lei n° 208/82, de 26 de Maio, Ministérios da Qualidade de Vida, da Administração Interna e da Habitação, Obras Públicas e Transportes. Plano Director Municipal ou Intermunicipal.

Os planos directores deviam, como refere o texto do artigo 1° do Decreto-Lei n° 208/82, definir as metas de desenvolvimento económico e social, planeando a ocupação, uso e transformação do território; programando as realizações e investimentos municipais; e coordenando os programas municipais com os projectos sectoriais de carácter nacional e regional, com incidência local.

A publicação deste Decreto-Lei, de acordo com o seu preâmbulo, veio dar corpo à figura de plano director municipal, introduzida pela Lei n° 79/77, de 25 de Outubro (Atribuições e Competências das Autarquias Locais e dos seus órgãos), cuja elaboração era atribuída aos municípios; definiu as “*linhas mestras*” do regime de ordenamento do território, que permitiriam a “*plena utilização do plano director municipal como instrumento do ordenamento do território*”, operativo e articulado com os demais tipos de plano.

O âmbito territorial (artigo 2°) da nova figura de plano abrangia “*todo o território municipal*”, no caso do plano director municipal; ou o conjunto dos territórios de dois ou mais municípios vizinhos, no caso do plano director intermunicipal. Impunha-se a esta figura de planos que respeitasse o plano nacional ou regional e as competências dos departamentos do Estado ou das regiões administrativas.

Podem considerar-se como muito ambiciosos os objectivos que o diploma atribuía aos planos directores, tais como os referidos no n°1 do seu artigo 3°:

- "a) Traduzir as metas programáticas nos domínios do desenvolvimento económico e social, do planeamento territorial e urbano, do fomento das actividades, das infraestruturas e dos equipamentos;"*
- "b) Fornecer os indicadores de base local necessários para a elaboração dos planos" de nível superior, "bem como desenvolver e pormenorizar as medidas directrizes definidas nesses planos, quando existam;"*
- "c) Constituir um instrumento de participação das populações no planeamento urbanístico e no ordenamento do território;"*

"d) Definir estratégias relativas às actividades produtivas (...) e à mobilidade da população."

E ainda, segundo o nº2 do mesmo artigo, os objectivos de proceder à classificação do uso do solo, definindo o regime geral de edificação e parcelamento da propriedade; estabelecer as bases da administração urbanística do município; programar o funcionamento das principais redes municipais de serviços de uso público; garantir a conveniente utilização dos recursos naturais, do ambiente e do património cultural.

Realçam-se, pela importância que entendemos dever atribuir-se à "interface" do planeamento com a gestão e aos aspectos organizacionais, os objectivos enunciados no nº3 do artigo que vimos citando, que visavam uma melhor articulação entre as actividades municipais de planeamento funcional e formal:

- *"indicar as áreas sujeitas a plano de urbanização, assegurar a integração do planeamento territorial na actividade corrente dos órgãos e serviços do município, regulando a prática urbanística(...), e conter o escalonamento das principais obras públicas a cargo do município";*
- *"compatibilizar as diversas participações sectoriais do âmbito das actividades municipais"* e promover a sua articulação com as contidas no plano regional;
- conter *"o faseamento indicativo das principais obras públicas a cargo do Estado, seus organismos autónomos, das empresas concessionárias de serviços públicos e de obras públicas e empresas públicas"*.

A formatação dos planos directores compreendia: relatório; planta de enquadramento; planta da situação existente; planta de síntese, com a estrutura urbana e o zonamento; programa de administração urbanística e regulamento da prática urbanística.

O processo de elaboração do plano director (artigo 12º) incluía uma fase preliminar de realização de *"estudos sumários de planeamento"*, prévios à decisão de mandar elaborar o plano, e a subsequente aprovação do *"programa preliminar"*. Esta fase permitia a análise da situação existente e a formulação de orientações base. Seguidamente, na elaboração do plano, eram aprofundados os estudos de caracterização e análise - *estudos prévios*, que fundamentavam o *programa base*, orientador do *projecto de plano*, correspondendo à fase final do processo.

A realização do plano era acompanhada por uma Comissão da Administração Central. Concluído o projecto, seguia-se a sua apreciação pela Câmara, e a realização de inquérito público antes da aprovação municipal e da ratificação governamental.

Previa-se a adopção do regime de medidas preventivas para a totalidade ou parte da área a abranger pelo P.D.M., como forma de evitar alterações indesejáveis que pudessem comprometer ou dificultar a elaboração do plano.

O conteúdo técnico e o processo de elaboração do plano foram remetidos por este diploma para portaria - Portaria nº 989/82, de 21 de Outubro de 1982, e decreto regulamentar - Decreto Regulamentar nº 91/82, de 29 de Novembro, respectivamente.

Assumia-se assim, pela primeira vez em Portugal, a competência dos municípios no ordenamento integrado de todo o território concelhio, condicionado, no entanto, a ratificação do Governo.

O zonamento a que se referia o diploma (artigo 10º da Portaria) não correspondia ao conceito racionalista de “zonamento segregado”, mas sim à noção de classe de uso de solo, segundo o uso dominante, e de categorias de uso cobrindo todos os tipos de uso do solo definidas num plano urbanístico, citando o nº 2 do artigo referido: *“estas áreas serão caracterizadas nas suas componentes principais”*.

As câmaras deviam obter a informação base necessária à elaboração do plano junto dos serviços do Estado, das empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, das instituições privadas de solidariedade social, e de particulares. A informação, sempre actualizada, constituía a base de elaboração do programa preliminar, que compreendia: a caracterização demográfica, física e de recursos naturais, a caracterização das actividades económicas e social, e ainda os equipamentos colectivos, os aglomerados (sua hierarquia e expansão), as infraestruturas viárias e de transportes.

Embora fundamental para a elaboração de um plano de estrutura, o suporte informativo e analítico exigido neste quadro legal para o conhecimento da área do município nas diversas vertentes do ordenamento do território e do planeamento urbanístico, era um objectivo oneroso e difícil de atingir para a maioria dos municípios, que se confrontavam à partida com graves deficiências de informação e com dificuldades na obtenção desta junto das entidades responsáveis ou na sua recolha e tratamento internos. A exigência de estudos sectoriais exaustivos para aglomerados de mais de 1 000

habitantes tornou-se, assim, uma tarefa morosa para os municípios, principalmente para áreas interiores, onde os meios humanos disponíveis eram (e ainda são) restritos.

Para além dos bloqueios de informação, este quadro legal de elaboração dos planos directores apresentava estrangulamentos relacionados com a rigidez do processo de elaboração do plano, concebido de forma compartimentada e com um conteúdo técnico único exaustivo, independentemente das diferentes realidades das áreas territoriais dos municípios, e com o facto do organismo de representação do Estado no acompanhamento dos planos ter revelado dificuldades de resposta no seu desempenho, evidenciando a falta de *“concertação entre tutelas e operadores”* e *“a escassez de directivas de planeamento regional”* (Craveiro, 1991).

De facto, durante os cerca de 8 anos de vigência do diploma, a quase totalidade dos municípios não ultrapassou a fase de estudos prévios. Mesmo nos casos em que se atingiu a primeira fase de proposta - programa base, este documento de orientação interna foi sujeito a frequentes alterações parciais, resultantes de adaptações à gestão municipal. Alguns concelhos lograram no entanto finalizar os seus planos, nomeadamente os municípios de Évora (1984), Oliveira do Bairro (1986) e Mora (1987).

A rigidez do quadro legal de planeamento suscitou críticas por parte dos municípios e dos profissionais, que reclamaram a adopção de legislação mais flexível que permitisse a adaptação a diferentes realidades e que fosse capaz de corresponder a uma envolvente cada vez mais complexa e dinâmica. No entanto, apesar da publicação de legislação sobre a delimitação de competências entre a Administração Central e Local datar de 1984, só em 1990 foi alterada a legislação sobre planos municipais de ordenamento do território.

1.5 Planos Municipais de Ordenamento do Território (1990)

Em 1990, a reforma legal veio adaptar o conteúdo técnico e o processo de elaboração de planos urbanísticos e municipais de ordenamento do território, à repartição de capacidades e responsabilidades entre a Administração Central e Local, decorrente do Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de Março (Atribuições das Autarquias Locais e Competências dos respectivos órgãos). O novo quadro legal pretendia, conforme era

referido no texto do preâmbulo do diploma, ir ao encontro das aspirações das autarquias, introduzindo uma *“adequada flexibilidade de conceitos e processos”*, como forma de *“reforçar o carácter dinâmico do planeamento”*.

Decreto-Lei nº 69/90, de 2 de Março de 1990. Ministério do Planeamento e da Administração do Território. Planos Municipais de Ordenamento do Território.

Na designação genérica de Planos Municipais de Ordenamento do Território (P.M.O.T.'s) incluem-se as tipologias de Plano Director Municipal (P.D.M.), Plano de Urbanização (P.U.) e Plano de Pormenor (P.P.).

Este diploma, actualmente em vigor, opta pelo estabelecimento de conteúdos técnicos mínimos, esclarecendo no seu preâmbulo que *“uma figura de plano de ocupação do solo deve garantir a participação das populações, consubstanciar as políticas aprovadas, dispor de mecanismos simplificados de ajustamento à evolução das situações, ser um instrumento cujo conteúdo técnico corresponda ao que é efectivamente necessário para assegurar seriedade às propostas que formula e, finalmente, articular-se com as demais figuras de plano da mesma natureza”*. Mais adiante, salienta a introdução *“da possibilidade de alteração dos planos de forma extremamente simplificada”*, afirmando que estes *“não podem ser assumidos como figuras estáticas e que devem acomodar, com facilidade, alterações de conjuntura que impliquem modificação das propostas.”* Defende-se, portanto, a periodicidade da reapreciação do plano, mesmo que nada de significativo se tenha alterado.

Os objectivos gerais a atingir pelos P.M.O.T.'s são, nomeadamente: a definição dos princípios e regras para a ocupação, uso e transformação do solo; o apoio a uma política de desenvolvimento económico e social; a resolução das carências habitacionais enquadradas na política de habitação; a articulação das intervenções sectoriais; a pormenorização das regras e directivas estabelecidas em planos de nível superior, o fornecimento dos indicadores necessários à elaboração destes, e o enquadramento para a elaboração de planos de actividade do município (nº2 do artº 5º).

A Comissão de Acompanhamento dos P.D.M.'s, prevista no Decreto-Lei nº 208/82, de 26 de Maio, é substituída neste diploma por uma Comissão Técnica cuja composição é acordada entre a Câmara Municipal, a Comissão de Coordenação Regional (C.C.R.) e a

Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (D.G.T.D.U.). Os restantes planos municipais são acompanhados pela C.C.R. mediante solicitação da Câmara (artº 6º).

O diploma prevê a possibilidade de adopção de medidas preventivas após a decisão de elaboração do plano, e o estabelecimento de normas provisórias que, em qualquer dos casos, estão sujeitas a ratificação registo e publicação, nos mesmos termos dos planos (artºs 7º e 8º).

O conteúdo dos planos é distinto para cada tipologia (artº 9º), de acordo com os objectivos a atingir:

"2. O plano director municipal estabelece uma estrutura espacial para o território do município, a classificação dos solos e os índices urbanísticos (...)"

"3. O plano de urbanização define uma organização para o meio urbano, estabelecendo, designadamente, o perímetro urbano, a concepção geral da forma urbana, os parâmetros urbanísticos, o destino das construções, os valores patrimoniais a proteger, os espaços livres e o traçado esquemático da rede viária e das infraestruturas principais."

"4. O plano de pormenor estabelece a concepção do espaço urbano, dispondo, designadamente, sobre os usos do solo e condições gerais de edificação,(...) caracterização das fachadas dos edifícios e arranjo dos espaços livres."

A formatação dos planos compreende: *elementos fundamentais* - regulamento e sua tradução gráfica em plantas de síntese e de condicionantes; *elementos complementares* - relatório, planta de enquadramento, programa de execução e plano de financiamento (estes dois últimos facultativos no caso de P.D.M.'s); e *elementos anexos* - estudos de caracterização física, social, económica e urbanística, extracto de regulamento e de planta síntese do plano mais abrangente, além de planta da situação existente (artºs 10º, 11º e 12º).

O processo de aprovação inclui a recolha de pareceres das entidades exteriores à Câmara, e a realização de Inquérito Público antes da aprovação pela Assembleia Municipal. De acordo com a hierarquia dos planos, os P.D.M.'s e os restantes P.M.O.T.'s, quando não disponham de plano de nível superior plenamente eficaz, estão

sujeitos a ratificação do Governo; nos restantes casos, apenas é exigido o seu registo pela D.G.O.T.D.U. (art^{os} 13^o a 17^o).

Mantêm-se neste diploma a obrigatoriedade de publicitação dos instrumentos, no final do processo de aprovação, e as restrições impostas às expropriações na falta (após a data estabelecida) de um P.D.M. plenamente eficaz (art^{os} 18^o e 32^o).

Com a publicação deste diploma foram revogados o Decreto-Lei n^o 560/71, de 17 de Dezembro e o Decreto-Lei n^o 208/82, de 26 de Maio e diplomas complementares, bem como as disposições sobre planos de pormenor do Decreto-Lei n^o 77/84, de 8 de Março.

Através do Decreto-Lei n^o 211/92, de 8 de Outubro de 1992, foram introduzidas alterações ao regime dos P.M.O.T.'s, fundamentalmente destinadas a, como refere o preâmbulo, permitir, por um lado, *“uma maior autonomia às câmaras municipais, quando se trate de aprovar planos de maior pormenor, que abranjam áreas sujeitas a plano de ordem superior”* plenamente eficaz e, por outro, a *“conferir maior celeridade a todo o processo de aprovação de planos”*, reduzindo os prazos de consulta, pareceres e decisão. Posteriormente, o Decreto-Lei n^o 155/97, de 24 de Junho, veio aligeirar os processos de introdução de alterações aos planos em vigor, uma de âmbito limitado e outra de pormenor, como é referido no preâmbulo. Nos elementos fundamentais dos Planos de Pormenor (art^o 10^o) foi retirada a exigência de definição das tipologias dos fogos, correspondendo a críticas das autarquias, já que o regime de licenciamento dos loteamentos não impunha aos particulares esta explicitação.

No entanto, neste quadro legal persistem algumas debilidades, nomeadamente no que se refere:

- Ao limite do prazo de vigência das normas provisórias. Dado que estas se destinam a permitir, durante a elaboração do plano, a realização de obras e acções, bem como a gestão das iniciativas particulares que não colidam com a solução final. A sua caducidade deixa a administração urbanística sem suporte legal;
- À falta de atenção dada aos aspectos que se relacionam com: o processo de definição de uma política (estratégia) de desenvolvimento; o incentivo a uma prática de planeamento intermunicipal (peça importante tanto nas áreas metropolitanas como nos concelhos onde existem fortes interdependências); e a articulação do planeamento formal com a gestão e o planeamento funcional (plano de actividades

municipal). Note-se que para os planos directores municipais a apresentação de programa de execução e faseamento é facultativa.

A prática tem demonstrado haver falta de correspondência entre o espírito do diploma, que aponta para uma maior flexibilidade¹ e a actuação dos organismos de Estado intervenientes no processo. Estes impedem, em alguns casos, planos de “escala variável”; como por exemplo a adopção de soluções mais detalhadas em áreas parciais de Planos de Urbanização (onde aquelas se justificavam face à existência de maior informação), ao exigirem a configuração de Plano de Pormenor para toda a área de intervenção.

Este diploma não admite a figura de regulamento municipal com objectivos urbanísticos, a qual se considera de grande utilidade em matérias sectoriais, ou na pormenorização de aspectos urbanísticos a uma escala local. São os casos de regulamentação das redes de equipamentos colectivos, incluindo a definição de carências e/ou de áreas de equipamento, ou a definição de regras de alinhamentos, cêrceas e usos, para áreas consolidadas com P.D.M. ou P.U. em vigor, que por não necessitarem de pormenorização de desenho urbano não justificam a realização de um P.P..

A delimitação dos perímetros urbanos em concelhos predominantemente rurais ultrapassa, em muitos casos, o que a previsão de crescimento demográfico e económico pode justificar. É o caso de concelhos do interior, onde inclusivamente se têm verificado processos de desertificação. Este facto pode ser explicado pela vontade política das autarquias de disporem de áreas mais vastas do território municipal para administrar directamente, subtraindo-as, por aquele processo, à tutela da Administração Central, a qual fica apenas a deter a gestão das áreas de reserva (casos das Reservas Agrícola e Ecológica Nacionais).

¹ Regista-se por exemplo o referido no preâmbulo do Decreto-Lei nº69/90, de 2 de Março onde se afirma que o plano deve “*ser um instrumento cujo conteúdo técnico corresponda ao que é efectivamente necessário para assegurar seriedade às propostas que formula*”.

1.6 Planos Regionais

No início da década de trinta, em Portugal, alguns urbanistas salientaram a necessidade de alargamento do planeamento, para além dos aglomerados, a uma área territorial de região. Foram os casos de Ezequiel Campos, em 1932, na sua obra "Prólogo ao Plano da Cidade do Porto" (Lôbo, 1995), e de Agache através da proposta de ordenamento da Região Oeste de Lisboa, em 1934/35. Apesar disso, durante as cinco décadas que se seguiram, o planeamento físico de âmbito regional no nosso país foi esporádico e circunscrito a áreas precisas: Região de Lisboa; Região do Porto; Centro-Litoral e Algarve.

Lei nº 1909, de 22 de Maio de 1935, Ministério das Obras Públicas e Comunicações. Plano de Urbanização da Costa do Sol (PUCS).

Esta Lei definia a região denominada "*Costa do Sol*", regulava o seu processo de urbanização, e determinava a constituição do Gabinete do Plano de Urbanização da Costa do Sol, em que estavam representadas as Câmaras Municipais de Lisboa, Oeiras e Cascais (M.O.P., 1974).

O P.U.C.S. (figura 1.7), a executar em dois anos, deveria definir as servidões militares, zonas habitacionais, instalações comerciais e industriais, explorações agrícolas, parques, matas, campos de jogos desportivos, e outros fins a designar pelo governo. Admitia-se que a área fosse parcialmente sujeita a Plano de Urbanização e este, por sua vez, a planos parciais nas áreas afectas a vias públicas, praças, parques e campos de jogos, definindo as reservas para expropriação imediata de terrenos e construções necessárias para garantir a futura execução do plano.

Impunham-se, ainda, as condições a que deveriam obedecer os projectos para aquela região.

O P.U.C.S. ficaria sujeito às disposições do Plano Geral de Urbanização de Lisboa, quando este estivesse elaborado e aprovado pelo Governo.

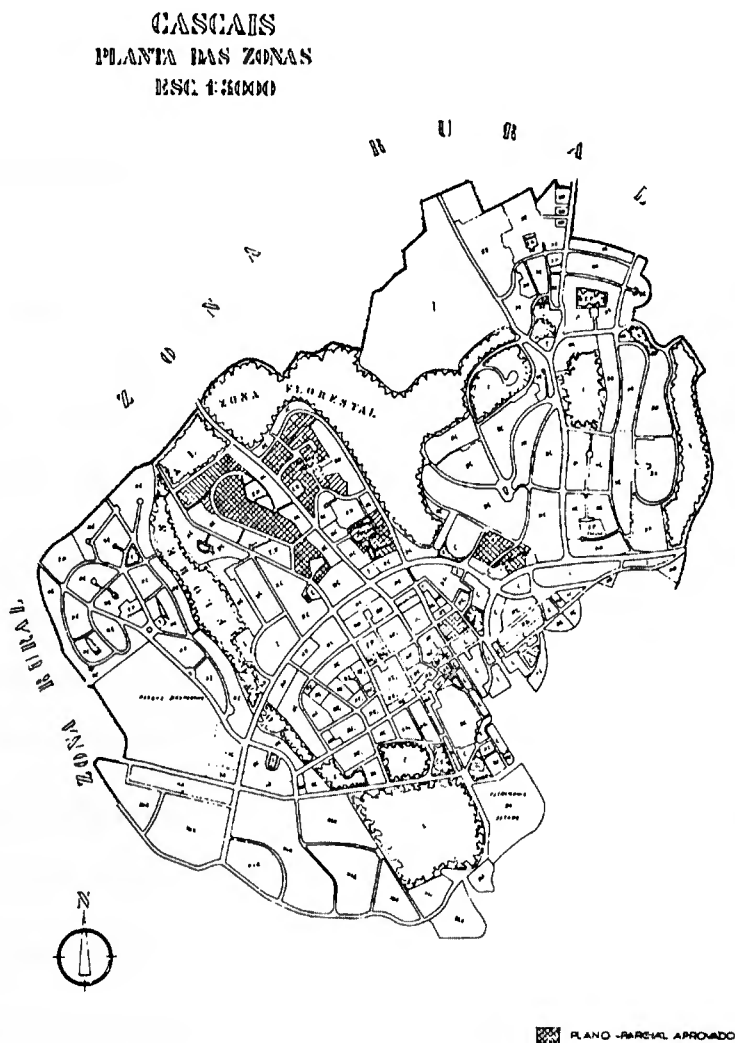


Fig. 1.7 – Etienne de Gröer. Plano de Urbanização da Costa do Sol, Cascais 1948 in (Lôbo, 1995, p.91).

Decreto-Lei nº 37 251, de 28 de Dezembro de 1948, Ministério das Obras Públicas

Aprovava o Plano de Urbanização da Costa do Sol e previa que a sua revisão se realizasse de 5 em 5 anos.

Extinguia o Gabinete do Plano da Costa do Sol, passando a fiscalização do cumprimento daquele plano a competir à Direcção Geral dos Serviços de Urbanização (D.G.S.U.), (M.O.P., 1974).

A existência do PUCS permitiu ordenar a expansão urbana da faixa litoral Lisboa-Cascais, incluindo as expansões dos aglomerados existentes em crescimento acelerado. Embora se lhe possam atribuir efeitos indirectos na escolha por parte dos promotores privados de novas frentes de urbanização não planeadas, de facto o PUCS evitou a

“suburbanização” de má qualidade que se verificou em áreas mais interiores do corredor Lisboa-Sintra-Cascais.

Lei nº 2 099, de 14 de Agosto de 1959, Presidência da República

Promulgava as bases e linhas gerais do Plano Director do Desenvolvimento Urbanístico da Região de Lisboa (P.D.R.L.), que abrangia a área dos concelhos de Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Oeiras, Sintra e Vila Franca de Xira (no Distrito de Lisboa), e ainda de Alcochete, Almada, Barreiro, Moita, Montijo, Palmela, Seixal, Sesimbra e Setúbal (no Distrito de Setúbal) (M.O.P., 1974).

A Base do Plano incluía, segundo o diploma publicado pelo M.O.P. (1974), “*Inquéritos e estudos sobre condicionalismos*” ao uso e transformação do uso do solo impostos pelo conjunto nacional, bem como “*características e tendências da região*” nos aspectos considerados relevantes para o cumprimento dos objectivos.

O texto do diploma, incluído na publicação do M.O.P. (M.O.P., 1974), determinava as linhas gerais de desenvolvimento da região que deviam constar da proposta, citando:

- "a) *Distribuição da população (...)*";
- "b) *Redes gerais de comunicações e transportes*";
- "c) *Zonas a afectar a tipos especiais de utilização tendo em conta, (...) preservação de áreas adequadas à exploração agrícola e ao povoamento florestal e a criação de espaços livres públicos de interesse colectivo a integrar nas zonas rurais*";
- "d) *Delimitação das zonas especiais (...) de instalações industriais*" ou onde estas eram interditas;
- "e) *Defesa e valorização dos monumentos e locais de interesse histórico, artístico ou arqueológico, paisagens, estâncias de recreio ou repouso e outros locais de turismo*";
- "f) *Organização geral dos serviços necessários ao abastecimento público (...) e ao saneamento urbano*";
- "g) *Condições de segurança e defesa da população em emergência grave, nomeadamente, caso de guerra.*"

O regulamento do plano devia estabelecer o regime geral da urbanização e edificação, e os condicionamentos especiais. A Lei referia-se explicitamente a determinações sobre a realocização de indústrias e a definição de áreas interditas àquele uso ou apenas a determinadas instalações industriais.

Durante a elaboração do Plano Director da Região de Lisboa, da responsabilidade do Gabinete do Plano/ D.G.S.U., eram impostas restrições aos novos usos e ampliações fora das zonas previstas para o efeito nos P.U.'s, que ficavam sujeitas a autorização do M.O.P./D.G.S.U. Para acompanhamento e apreciação do P.D.R.L. era criada, no M.O.P., uma Comissão com carácter eventual. Na sequência da sua aprovação eram revistos os Planos de Urbanização locais.

Decreto-Lei nº 17/72, de 13 de Janeiro de 1972, Ministério das Obras Públicas.

Plano Director de Desenvolvimento da Região de Lisboa.

Este diploma fixou o prazo de dois anos para a reforma do Plano Director de Desenvolvimento Urbanístico da Região de Lisboa, de acordo com a orientação de planeamento regional definida no III Plano de Fomento. (M.O.P., 1974).

Através dele foram actualizadas algumas disposições da Lei nº 2 099, de 14 de Agosto de 1959; foi alterada a composição da Comissão do P.D.R.L., e mantiveram-se as medidas preventivas já estabelecidas por aquela Lei.

Decreto-Lei nº 124/73, de 24 de Maio de 1973, Ministério das Obras Públicas.

Plano Geral de Urbanização da Região do Porto.

Adoptava medidas tendentes à elaboração do Plano Geral de Urbanização da Região do Porto (P.G.U.R.P.), que abrangia a área dos concelhos de Felgueiras, Gondomar, Lousada, Maia, Matosinhos, Paços de Ferreira, Paredes, Penafiel, Porto, Póvoa de Varzim, Santo Tirso, Valongo, Vila do Conde e Vila Nova de Gaia (no Distrito do Porto), e ainda dos concelhos de Barcelos, Braga, Esposende, Guimarães, Vila Nova de Famalicão (no Distrito de Braga), (M.O.P., 1974).

O P.G.U.R.P. devia estar concluído no prazo de dois anos, prevendo-se a sua elaboração nos termos dos Decreto-Lei nº 560/71 e Decreto nº 561/71, de 17 de Dezembro de 1971.

As medidas preventivas, disposições restritivas e sancionatórias, bem como o processo de elaboração do Plano, eram em tudo idênticos às da Lei n° 2099, de 14 de Agosto de 1959. Criava-se, à semelhança daquela Lei, uma Comissão eventual no M.O.P., com o mesmos objectivos, composição e competências.

A partir da década de 60, segundo Fernando Gonçalves (Gonçalves, 1989), a D.G.S.U. chamou a si a elaboração de planos “regionais”. Foram os casos do Plano Regional do Algarve, do Plano Director do Cordão Litoral Norte da Ria de Aveiro, do Plano da Região Centro-Litoral. Nenhum deles resultava de legislação especial, à excepção do P.G.U. da Região do Porto, eram Planos Gerais de Urbanização, referidos a regiões concretas e sujeitos à legislação geral - Planos das Áreas Territoriais, Decreto-Lei n° 560/71, de 17/12, embora aparentassem pertencer à categoria de planos directores, (Gonçalves, 1989). Só muito mais tarde, em 1983, é criado o quadro legal de planeamento regional – Planos Regionais de Ordenamento do Território (P.R.O.T.’s)

Decreto-Lei n° 338/83, de 20 de Julho. Ministérios da Qualidade de Vida, da Administração Interna, da Agricultura, Comércio e Pescas e da Habitação Obras Públicas e Transportes. Planos Regionais de Ordenamento do Território.

No preâmbulo deste diploma era referido que, a constatação da existência de “*fortes disfunções ambientais provocadas pela exploração inadequada dos recursos naturais e pela caótica ocupação do espaço pelos diferentes usos e actividades*”, determinava a urgência de uma política eficaz de ordenamento do território. Mais adiante eram enunciados os objectivos e a finalidade dos Planos Regionais de Ordenamento do Território (P.R.O.T.’s): “*definir as bases biofísicas e as circunstâncias culturais impressas no território*”; “*os limites do uso e as acções necessárias ao equilíbrio das paisagens*” com vista à criação “*da base indispensável às acções de planeamento concretizadas nos planos e estudos de nível inferior.*”, citações retiradas do texto do Decreto-Lei.

A delimitação das áreas de intervenção dos P.R.O.T.’s não era clara neste diploma, uma vez que não eram definidos critérios específicos para tal; apenas era referido, no preâmbulo, que as áreas de intervenção dos P.R.O.T.’s não coincidiam obrigatoriamente com as áreas das regiões Plano, nem com as Regiões Administrativas que eventualmente se viessem a definir.

Os objectivos a atingir pelos P.R.O.T.'s (artº 3º) incluíam, nomeadamente: a caracterização do território nos seus aspectos biofísicos, geográficos, paisagísticos e culturais; os critérios de organização e uso do espaço de acordo com os seus recursos e potencialidades; as normas gerais de ordenamento do território, salvaguardando os valores culturais, o desenvolvimento integrado das diferentes áreas geográficas e o uso múltiplo do território; a avaliação e quantificação das capacidades de suporte do território e os limiares de utilização dos recursos renováveis, numa perspectiva de sustentabilidade.

As preocupações deste diploma centravam-se fundamentalmente nos aspectos físiográficos, de ambiente, e de salvaguarda dos valores culturais. Não era explicitada a componente de organização espacial em função do desenvolvimento sócio-económico, nomeadamente a hierarquia dos centros urbanos e as perspectivas de crescimento dos mesmos; as acessibilidades e infraestruturas estruturantes e as actividades económicas, existentes a reconverter, a expandir ou a criar.

O conteúdo previsto para os planos integrava um relatório e um regulamento (artº 8º). O primeiro continha a caracterização da situação existente (física, demográfica e sócio-económica), a definição das condicionantes à transformação da paisagem e as perspectivas básicas de desenvolvimento. O regulamento estabelecia "*as normas que informarão os diversos planos de intervenção do território, nomeadamente os planos directores municipais.*" (nº3 do artº 8º).

A competência para promover a elaboração dos P.R.O.T.'s era do Ministério da Qualidade de Vida, através da Direcção-Geral do Ordenamento, em colaboração com os organismos sectoriais com intervenção na respectiva área territorial (artº 9º).

A aprovação dos planos competia ao Governo (após a emissão de parecer final pela Comissão de Acompanhamento), sem que os mesmos fossem sujeitos a Inquérito Público. Os PROT's, uma vez aprovados, tinham um prazo de vigência de 12 anos (artºs 10º, 11º e 4º).

Previa-se neste diploma a publicação, pelo Governo, de normas complementares de regulamentação (artº 17º), as quais não chegaram a ser produzidas, pelo que ficou prejudicada a aplicação do diploma. Na sua vigência apenas foi elaborado um PROT – o

da área envolvente da albufeira da barragem da Aguieira, no rio Mondego. (Correia, 1995).

Em 1984 e 1985 foram introduzidas alterações ao regime de atribuições e competências das autarquias (Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de Março e Lei nº 25/85, de 12 de Agosto) e, posteriormente, a estrutura orgânica do Governo sofre também alterações com a criação de novos ministérios, nomeadamente do Ministério do Planeamento e Administração do Território, tendo sob a sua tutela as Comissões de Coordenação Regional (C.C.R.). Face a estas alterações, impunha-se a substituição do diploma que instituiu a figura dos PROT's., o qual, por falta de regulamentação complementar, não teve consequências práticas significativas.

Decreto-Lei nº 176-A/88, de 18 de Maio. Ministério do Planeamento e da Administração do Território. Planos Regionais de Ordenamento do Território.

Este diploma encontra-se actualmente em vigor, com as alterações introduzidas pelos Decreto-Lei nº 367/90, de 26 de Novembro, Decreto-Lei nº 249/94, de 12 de Outubro e Decreto-Lei nº 309/95, de 20 de Novembro.

No preâmbulo justifica-se a necessidade de alteração do Decreto-Lei nº 338/83, de 20 de Julho, *“tornando-o operativo e adaptando-o ao actual estatuto da Administração Local, à conveniência de institucionalizar a consulta às populações e à nova orgânica do ministério responsável pela sua execução.”*

Os factores de delimitação da área de intervenção dos P.R.O.T.'s, a qual abrange mais do que um município, são: a homogeneidade do espaço a planear ou a existência de preocupações e interesses comuns que, pela interdependência entre áreas, devam ser considerados de forma integrada (artº 2º).

Definem-se como objectivos a alcançar pelos planos: a concretização da política de ordenamento; o estabelecimento dos critérios de organização e uso do espaço de forma integrada, e das normas gerais de ocupação e utilização que permitam fundamentar um correcto zonamento, utilização e gestão do território, salvaguardando valores naturais e culturais (artº 3º).

A competência para elaborar o P.R.O.T. é atribuída ao Ministério do Planeamento e da Administração do Território, através da Comissão da Coordenação Regional (CCR)

competente. O plano é constituído por um relatório e um regulamento onde são definidas as áreas de reserva; as áreas protegidas; os recursos naturais; as áreas de interesse arqueológico, histórico, cultural, turístico e recreativo; a hierarquia e expansão dos centros urbanos; as infraestruturas de interesse regional e nacional; as actividades e serviços mais importantes; os imóveis classificados e as zonas de protecção de bens culturais, e a estratégia nacional de conservação da natureza. O diploma estabelece também a criação de uma Comissão Consultiva do Plano, a qual deve colaborar, acompanhar e emitir o parecer final do P.R.O.T., integrando as sugestões decorrentes da consulta e audição das populações em reuniões promovidas para o efeito (art^{os} 6º, 7º, 9º e 10º).

O diploma estabelece um prazo muito curto para a conclusão do plano, tendo em atenção a necessidade de articulação entre diferentes serviços da Administração Central e Local (autarquias da área de intervenção do plano), dezoito meses, prorrogáveis no máximo por um período igual. Prevê ainda o estabelecimento de medidas preventivas.

Decreto-Lei nº 367/90, de 26 de Novembro. Ministério do Planeamento e da Administração do Território. Alteração ao diploma sobre os Planos Regionais de Ordenamento do Território.

Este diploma, conforme já foi referido, veio introduzir alterações à legislação dos P.R.O.T.'s, no sentido de afastar algumas dúvidas surgidas na sua elaboração.

Assim, é esclarecida uma das finalidades do ordenamento a esta escala, acrescentando-se para tal um novo objectivo:

"d) Estabelecer directrizes, mecanismos ou medidas complementares de âmbito sectorial que forem consideradas necessárias à implementação do P.R.O.T."

A tentação de gerir o território com base nas orientações do P.R.O.T. (na inexistência de instrumentos de nível inferior plenamente eficazes) terá levado o legislador a clarificar o âmbito da regulamentação da ocupação e utilização do território que, nesta escala, tem funções normativas supletivas (programas urbanísticos) para os P.M.O.T.'s:

"3. O P.R.O.T. está dispensado de identificar ou demarcar áreas, solos ou bens, quando estes elementos não tiverem expressão gráfica à escala utilizada na sua elaboração."

"4. O regulamento do P.R.O.T. disciplinará as matérias abrangidas pelo plano, em especial a ocupação, uso e transformação do solo através da afectação de áreas a determinadas vocações."

A nova legislação veio clarificar melhor a finalidade do ordenamento regional; desde logo, a forma de delimitação das áreas sujeitas a P.R.O.T., os elementos fundamentais a contemplar no regulamento e, sobretudo a partir das alterações introduzidas em 1990, dar uma perspectiva mais propositiva.

Pese embora a inexistência de uma Administração Regional capaz de motivar o desenvolvimento regional, o ordenamento nesta escala tem a virtude de poder programar as obras públicas de nível nacional e regional; de salvaguardar e valorizar os recursos naturais, numa perspectiva de sustentabilidade; e de estabelecer as bases para a coordenação do planeamento inter-municipal. O seu sucesso depende, em larga medida, da capacidade de articulação das políticas sectoriais do governo para os territórios em causa, ligando os Planos de Desenvolvimento Regional com os P.R.O.T.'s; da capacidade dos poderes locais para gerirem as suas interdependências, nomeadamente compatibilizando as propostas dos P.D.M.'s com o P.R.O.T., e para se articularem com os agentes de desenvolvimento, no sentido de reduzirem as desigualdades entre concelhos vizinhos; em suma, depende da capacidade das partes envolvidas para conseguirem a convergência de soluções nos diferentes níveis da Administração.

1.7 Síntese conclusiva

Apresenta-se no Quadro 1.1 um resumo dos momentos legislativos em matéria de ordenamento do território e urbanismo, por âmbito territorial, a que se associaram os principais instrumentos operativos. Sobressaem da análise desse quadro, para além da primeira legislação publicada em 1864, três momentos importantes que correspondem: à época de Duarte Pacheco (anos trinta); à época Marcelista (início dos anos setenta) e mais recentemente ao início da década de noventa.

A primeira legislação urbanística portuguesa, Decreto de 31 de Dezembro de 1864, diz respeito apenas a áreas urbanas e os planos são fundamentalmente planos de forma urbana definindo alinhamentos e cérceas. Para a concretização destes foi determinante a inclusão no Decreto, de instrumentos operativos que permitiam a efectiva intervenção

dos particulares e reforçavam o controlo da Administração sobre a transformação do solo (Gonçalves, 1989).

Nos anos trinta a legislação sobre Planos de Urbanização (Decreto-Lei nº 24802, de 21 de Dezembro de 1934), vem institucionalizar o urbanismo em Portugal. As áreas a planear diziam respeito aos aglomerados urbanos de certa dimensão (mais de 2 500 habitantes), aos quais se vieram acrescentar, na reformulação de 1944, as zonas rurais envolventes dos aglomerados urbanos². Estes planos deviam definir, pela primeira vez, áreas de equipamentos e orientar as redes viárias e de serviços. O conteúdo dos planos assentava sobretudo em peças desenhadas, apoiadas por uma memória descritiva. Eram no essencial planos de zonamento, apresentando, no entanto, uma importante componente de desenho urbano no que se referia aos principais espaços públicos e aos elementos simbólicos que pontuavam os novos espaços urbanos.

No início da década de setenta, em pleno período Marcelista, surge um novo quadro legal de planeamento, que pôs termo ao interregno criado com a legislação de 1946, que criou a figura de antepiano e durante o qual as câmaras se limitaram a policiar a actividade dos particulares.

O Decreto-Lei nº 560/71, de 17 de Dezembro, introduz as figuras de Plano Geral de Urbanização e Planos Parciais de Urbanização e Planos de Pormenor para áreas urbanas e urbanizáveis, a elaborar pelas câmaras, e a figura de Plano de Conjunto, para Áreas Territoriais, abrangendo vários aglomerados e zonas rurais intermédias ou envolventes, da responsabilidade de Administração Central. Os Planos continham regulamentos para a sua área de intervenção e eram, no caso dos Planos Gerais, planos de zonamento, embora este fosse entendido de forma não segregada, ou seja, a cada zona correspondia uma ocupação dominante mas não exclusiva, e no caso dos Planos de Pormenor, planos com componente de desenho urbano.

²- Decreto-Lei nº 33 921, de 5 de Setembro.

Quadro 1.1 - Resumo da Legislação Portuguesa de Ordenamento do Território e Urbanismo

		Âmbito Territorial				Instrumentos Operativos										
	Aglomerados Urbanos	Áreas Rurais	Áreas Intermunicip.	Concelho	A. supra-concelhias ou regionais	Medidas Preventivas	Normas Provisórias	Informação Topográfica	Informação demog. física e social	Consulta Pública	Dec. Util. Pública Urgente	Expropriação por Util. Pública	Obrigat. de Construção	Alienação Compulsiva	Medidas Sancionatórias	Taxas de mais valia
1860																
1864	•					•					•	•	•	•	•	
1870																
1880																
1890																
1900																
1910																
1920																
1930																
1932	•															
1934	•		•					•	•	•	•	•				
1935					PUCS											
1940																
1944	•	•	•			•	P. Parcial	•	•	*	•	•			•	•
1948					Apror. PUCS											
1950																
1959					PDRL	PDRL	PDRL	PDRL	PDRL							
1960																
1970																
1971	•	*					P. Parcial	•	•	•	•	•			•	
1972					AH PDRL											
1973					PGURP	PGURP	PGURP	PGURP	PGURP							
1976						•	•					•	•	•	•	
1980																
1982			•	•		•			•	•						
1983					•				•						•	
1988					•	•				•						
1990	•	•		•		•	•		•	•					•	

• Aspecto tratado no diploma * Aspecto considerado só em algumas casos. PUCS Plano de Urbanização da Costa do Sol ; PDRL Plano director da Região de Lisboa ; PGURP Plano Geral de Urbanização do Porto

Os planos para áreas regionais, elaborados na década de setenta correspondiam a Planos Gerais de Urbanização, ao abrigo do Decreto-Lei nº 560/71, de 17 de Dezembro, embora respeitassem orientações de âmbito regional e nacional, nomeadamente as consagradas no III Plano de Fomento.

Em 1976 é alterada a Lei dos Solos, de 1970, vindo a criar-se um conjunto de instrumentos operativos de apoio à gestão fundiária e à execução das acções previstas em instrumentos de planeamento.

O primeiro quadro legal de planeamento para todo o território municipal é apenas criado em 1982 com a introdução da figura de Plano Director Municipal (Decreto-Lei nº 208/82, de 26 de Maio e legislação complementar). A sua rigidez e exigência em termos de conteúdo técnico não permitiu que viesse a desempenhar um papel importante no planeamento do desenvolvimento dos concelhos, sendo escassos os municípios que lograram concluir os seus planos ao abrigo desta legislação.

Em 1983 é criado o primeiro quadro legal de planeamento regional – Planos Regionais de Ordenamento do Território (Decreto-Lei nº 338/83, de 20 de Julho), cuja regulamentação complementar não chegou a ser publicada.

Na sequência das alterações introduzidas ao regime de atribuições e competências das autarquias³ - foi alterada a legislação sobre Planos Regionais de Ordenamento do Território (Decreto-Lei nº 176A/88, de 18 de Maio e legislação complementar) e sobre os Planos Municipais de Ordenamento do Território (Decreto-Lei nº 69/90, de 2 de Março e legislação complementar).

A nível autárquico, a legislação de planos municipais de ordenamento do território, introduz simplificações no processo de elaboração e aprovação destes instrumentos e, seguindo as novas tendências a nível europeu (ver Capítulo 2.), consagra instrumentos de maior flexibilidade que, no entanto, não estão livres de algumas críticas sugeridas pela sua aplicação e pela actuação da Administração Central, esta na qualidade de entidade que acompanha, ratifica e regista os diferentes tipos de plano. A este facto não é alheio o enquadramento (meios humanos, informação disponível e a falta de orientações estratégicas regionais concertando as políticas sectoriais) em que se

³ Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de Março e Lei nº 25/85, de 12 de Agosto.

processou o esforço de planeamento de todo o território nacional.

No nosso entender, o quadro existente deverá ser apenas ajustado para responder aos problemas já detectados na sua aplicação, não se nos afigurando necessária a sua reformulação profunda, face aos resultados obtidos⁴ e como forma de evitar instabilidade ao nível do enquadramento legal do processo de planeamento permitindo, assim, a consolidação da prática do planeamento em Portugal. Por outro lado, a análise do quadro de planeamento nos países europeus (Capítulo 2.) revela uma estrutura semelhante à nacional, com instrumentos orientadores de desenvolvimento económico, social e de ambiente, associados a uma definição mais ou menos esquemática da estrutura espacial; e com instrumentos normativos (com carácter orientador para algumas soluções, em países com maior tradição de planeamento) de estrutura urbana ou mesmo de desenho urbano.

As principais diferenças entre países residem nos instrumentos de política de solos - nomeadamente os de "interface" do planeamento com a gestão - bem como, nas estruturas de decisão - com maior ou menor descentralização das competências legislativas e de ordenamento do território. A médio prazo não se prevê que estas últimas, mesmo no quadro da Comunidade Europeia, venham a sofrer alterações significativas no sentido da sua aproximação a um modelo comum, dadas as grandes diferenças históricas e culturais existentes nos diferentes Estados Membros.

Podemos concluir que a falta de operacionalidade do planeamento não deve ser tanto atribuída a deficiências do quadro legal dos P.M.O.T.'s em vigor, uma vez que ele aponta para uma flexibilidade e continuidade dos processos de planeamento, mas antes à existência de graves deficiências nos sistemas organizacionais e à inexistência de instrumentos operacionais adequados que a falta de uma lei-quadro do ordenamento do território e regulamentação complementar acentua.

⁴ Em 1990 apenas 2 P.D.M.'s se encontravam registados, no Continente, em 1997 estavam publicados 238 P.D.M.'s - 1991 (1), 1992 (5), 1993 (26), 1994 (74), 1995 (89), 1996 (26), 1997 (17) - segundo informação da DGOTDU/Direcção dos Serviços de Programas e Projectos de Ordenamento do Território - Div. de Informação, Março de 1998.

2 Algumas Experiências Europeias: Grã-Bretanha, França, Holanda e Espanha

Neste capítulo pretende-se fazer uma análise comparativa dos aspectos mais importantes da evolução da legislação urbanística de alguns países europeus - Grã-Bretanha, França, Holanda e Espanha - que, pelo seu pioneirismo ou pela sua proximidade, influenciaram a legislação e a prática urbanística em Portugal e são, por isso, relevantes para o enquadramento das análises a empreender nos capítulos seguintes. No Anexo 1 deste trabalho apresenta-se o resumo das experiências de planeamento urbanístico em cada um destes países, incluindo as referências à legislação fundamental de enquadramento, com base no qual se destacaram, para este capítulo, os aspectos mais significativos. Do Anexo 1 faz também parte um quadro síntese organizado cronologicamente onde se comparam evoluções da legislação, as correntes ideológicas e as principais realizações.

2.1 Introdução

O equacionar dos problemas de ordenamento urbano surgiu no século XIX associado à revolução industrial, a qual provocou um crescimento explosivo da população urbana alimentado por um êxodo da população rural. A génese e importância deste fenómeno foi, portanto, função do nível de industrialização dos diferentes países, tendo ocorrido na Grã-Bretanha no início do século XIX, e em França e na Alemanha a partir de 1830.

Quase simultaneamente, verificou-se uma revolução nos meios de transporte, associada sobretudo à invenção da máquina a vapor e ao desenvolvimento do caminho-de-ferro. Nesta época, as cidades confrontavam-se com a necessidade de racionalização das circulações, melhorando os acessos ao centro através de ruas mais largas, e da construção de estações ferroviárias. Por outro lado, a industrialização exigia a criação de novos serviços, que iriam originar a diferenciação funcional dos espaços. Duma forma esquemática, o ordenamento das cidades caracterizava-se pela localização dos escritórios no centro, em volta da Bolsa e das instituições financeiras; nas áreas centrais surgiam os grandes armazéns comerciais, os hotéis e os cafés; a habitação das classes mais favorecidas ocupava os quarteirões periféricos; e a indústria ocupa os terrenos, nos arrabaldes, de acordo com as exigências específicas (Choay, s.d., p.11). Os alojamentos operários localizavam-se, em função das unidades industriais, em bairros suburbanos

desprovidos das condições mínimas de habitabilidade e de desafogo e nos quais não existiam espaços públicos e zonas verdes. A literatura da época retracta as condições miseráveis de habitação da população operária e as dificuldades da sua vida quotidiana. Com efeitos as deficientes condições de vida nas cidades provocaram a reacção dos intelectuais da época. Os mais radicais, como J.C. Forestier⁵, defendiam a impossibilidade de adaptação da sociedade à vida nos grandes aglomerados, propondo a inversão do processo de urbanização e o regresso à vida no campo. Foi então que surgiu a sociologia como ciência e, dentro desta disciplina, a necessidade de compreensão do fenómeno da urbanização nas suas causas e efeitos.(Mumford, 1991; Benevolo, 1994; Choay, s.d.)

Na Grã-Bretanha, mais duramente afectada pelas transformações decorrentes da revolução industrial, Disraeli (futuro primeiro ministro no reinado da Rainha Victória) denunciava no seu romance "Sybil" (1845), a existência de dois países bem distintos: o dos pobres (operariado) e o dos ricos (classes mais privilegiadas), vivendo de costas voltadas, com culturas diferentes e governados por leis distintas. Esta situação verificava-se um pouco por toda a Europa do século XIX em vias de industrialização. Os movimentos políticos em favor de melhores condições de trabalho e de vida para a classe operária encontraram eco nas correntes de modernização das cidades (Stephenson, s.d.).

Por um lado, procurou-se a correcção dos problemas atribuídos ao desenvolvimento da cidade industrial, através de novas exigências técnicas; e as experiências teóricas de solução dos aspectos de higiene das cidades, ao dependerem de factores múltiplos, levaram a que a legislação dirigida a este campo específico rapidamente tivesse abrangido aspectos mais gerais da urbanização⁶. Por outro lado, foram criados experimentalmente novos modelos de cidade, alternativos às existentes, de que foram exemplos, entre outras, as utopias de Owen, Fourier, Godin, Ruskin e Morris, as quais viriam a gerar correntes ideológicas no urbanismo (Benevolo, 1994).

⁵ Urbanista francês que em 1927 colabora na elaboração do Plano de Melhoramentos de Lisboa, na qualidade de consultor do Município.

⁶ A partir do século XX, o processo de urbanização tornou-se efectivo através da legislação.

Em 1816, segundo a obra atrás referida, Owen, influenciado pelos “Philosophical Radicals”, criou nas fiações de New Lanark, de que era sócio, aquilo a que chamou a “Instituição para a Formação do Carácter”, um centro comunitário que proporcionava a educação das crianças, o ensino dos jovens, o estudo para adultos e o recreio e lazer de toda a comunidade. A construção incluía ainda uma biblioteca, uma capela e uma sala de reuniões.

Inspirado nesta experiência, Owen idealizou um núcleo residencial - organização espacial destinada a albergar em média 1 200 pessoas (no mínimo 500, e no máximo 2 000). Segundo a descrição do autor, “*Cada aldeamento compreende um quadrado de edifícios, (...) circundado por um terreno de 1 000 a 1 500 acres*” (Benevolo, 1994, p.57) (500 a 750 hectares), para além do qual, separadas por uma área arborizada, se localizavam as oficinas e indústrias (figura 2.1). Dentro deste quadrado ficavam os edifícios públicos e, na área livre restante, os espaços verdes destinados a exercícios físicos e recreio. As funções públicas estavam distribuídas por três edifícios de 2 pisos: ao centro a cozinha, as despensas e os restantes serviços complementares desta função; de um dos lados, a escola para as crianças, a sala de leitura e o local de oração; do outro, a escola para os jovens, a biblioteca e a sala para os adultos.



Fig. 2.1 – Núcleo residencial de Owen (1816) in (Benevolo, 1994, p.57).

O quadrado de edifícios destinava-se às habitações para os casados e aos dormitórios para os maiores de 3 anos. Incluía ainda unidades independentes, que ocupavam o centro de cada lado, destinadas a enfermaria, a hospedaria para visitantes, e a alojamento do sacerdote, do professor, do médico, do superintendente geral, etc. Apesar

dos esforços feitos nesse sentido, Owen não logrou realizar a sua ideia tal como a havia concebido, muito embora tenha influenciado o movimento cooperativo e a realização de comunidades por parte de sociedades cooperativas (Benevolo, 1994).

Na teoria de Charles Fourier (1808), a cidade ideal correspondia, segundo Leonardo Benevolo (1994), à realização do que Fourier chamava a “harmonia universal”, a qual só era possível alcançar gradualmente, ao longo de sete períodos de aperfeiçoamento - da desordem e anarquia, à ordem minuciosa. Ao sexto período estava associada uma cidade de três cinturas: 1) a cidade central; 2) os subúrbios e as grandes fábricas e 3) as “avenues” e a periferia. Cada zona era separada por cercas, sebes ou plantações e adoptava diferentes dimensões de construção. Estas estavam sujeitas à aprovação de uma comissão que zelava pelo cumprimento de regras rígidas, relacionando áreas e distâncias e impondo elementos decorativos. À semelhança daquelas regras, os regulamentos de construção adoptados na época pretendiam resolver os problemas de ordem urbanística, o que a prática veio demonstrar ser uma meta inatingível. Ao sétimo e último estágio da teoria de Fourier correspondia “*um dispositivo arquitectónico unitário chamado ‘Falanstério’*”, edifício destinado à “*Falange*”, ou seja, ao “*grupo funcional racionalmente composto*” por 1 620 pessoas, que substituía a comunidade (Benevolo, 1994, p.70).

Esta construção não era semelhante a nenhuma das existentes na cidade ou no campo. A sua área central era destinada a funções públicas: salas de jantar, bolsa, conselho, biblioteca, estudo, templo, comunicações com o exterior, local de cerimónias e jardim de Inverno. Partindo do centro, uma das alas destinava-se às actividades mais ruidosas: oficinas e assembleia de jovens; na outra ala estavam as salas de baile e as de relações com os estrangeiros.

A construção desenvolvia-se em 6 pisos (figura 2.2) - o primeiro, para além dos acessos verticais, era vazado, permitindo a circulação viária; o segundo (sobre-loja), albergava os alojamentos dos jovens; o terceiro, destinava-se a salas de reunião e à rua interior que percorria toda a construção, encostada a cada um dos corpos do edifício; os dois pisos superiores destinavam-se aos alojamentos privados, e nas águas-furtadas localizavam-se os quartos para hóspedes, bem como os reservatórios de água.

Segundo Benevolo (Benevolo, 1994), este “Falanstério”, apoiado na produção agrícola, não chegou a ter aplicação na Europa, mas foi implantado com sucesso nos Estados Unidos, nas décadas de 1840/1850, onde foram fundadas 41 comunidades.

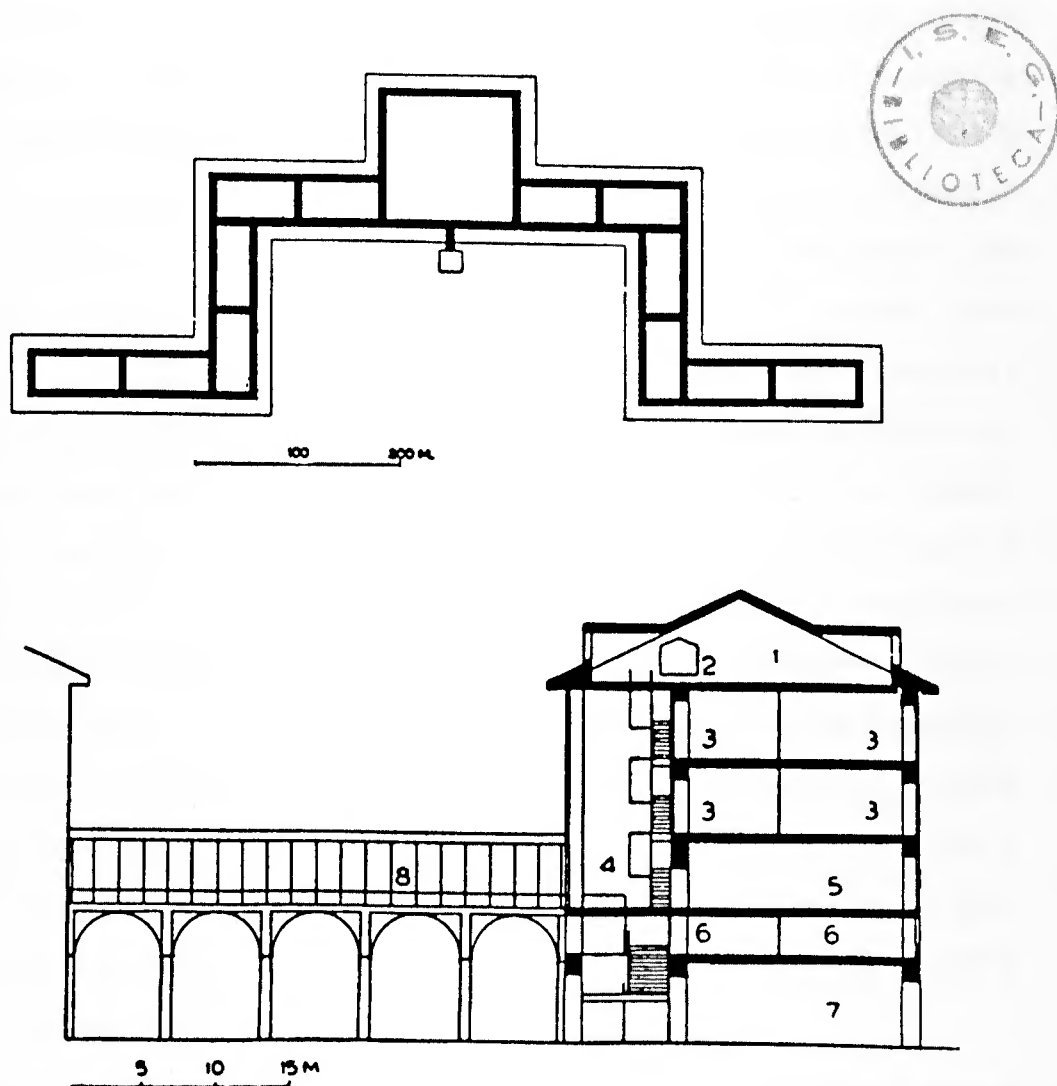


Fig. 2.2 Planta e secção esquemáticas do Falanstério. Na planta indica-se a negro o traçado das ruas interiores. Na secção: 1-Sotão (quartos para hóspedes); 2-reservatórios para água; 3-Aposentos privados; 4-Rua interior; 5-salas de reuniões; 6-Sobreloja (alojamentos para jovens); 7- Andar térreo com passagens para viaturas; 8-Passadiço coberto. in (Benevolo, 1994, p.73).

A partir dos finais da década de 1840, o agravamento dos conflitos sociais tinha tornado claro que a única alternativa residia na realização de reformas que melhorassem as condições de vida dos trabalhadores. Foi neste quadro político e ideológico que, a partir da década de 1850, as grandes cidades da Europa - Paris, Lião, Bruxelas, Viena, Barcelona, Florença - iniciam processos de transformação urbanística. A ideia dum

plano unitário para a cidade - um modelo ideal - surgia como alternativa à desorganização existente. A cidade de Vitória foi a primeira a pôr em prática a utopia de Buckingham, inspirada nas ideias de Owen. Titus Salt iniciou a construção da aldeia-modelo de Saltaire (1851). Em Paris foram edificados bairros de construção popular: Cité Napoléon (1850), Batignolles (1856) e Neully (1867), e Haussmann pôs em prática os “grands travaux”, melhorando a acessibilidade ao centro. O projecto de Cerdá para Barcelona (1859), traçava avenidas diagonais convergindo para o centro e organizava, com um desenho geométrico em quadrícula, a expansão da cidade. Ainda em 1859, de acordo com Leonardo Benevolo (1994), seguindo o modelo de Fourier, Jean Baptiste Godin, um industrial metalúrgico, iniciou a construção do seu “Famelistério”, uma redução do “Falanstério”, ao qual introduziu alterações. As ruas interiores foram substituídas pelos pátios (com coberturas de vidro) dos três blocos que constituíam o edifício. Para salvaguardar a privacidade de cada família, facilitando as relações em comunidade, foram concebidos alojamentos privados, mas mantiveram-se as vantagens dos serviços comuns. A economia de solo conseguida neste modelo permitiu dispor de um parque arborizado de 20 acres (10 hectares) na envolvente. Segundo o mesmo autor, a construção foi feita por fases e, em 1870, ficaram concluídos com sucesso: o edifício principal (dois blocos, incluindo o central); os serviços gerais; a creche e o jardim-escola (do nascimento aos seis anos); as escolas (incluindo “curso superior”); o teatro; os banhos e lavandaria. Em 1877, com o terceiro bloco, completou-se a construção e, em 1880, Godin entregou a gestão da fábrica e do “Famelistério” (que por essa época albergava cerca de 400 famílias) a uma cooperativa formada por operários, que se manteve activa até 1939 (Benevolo, 1994).

Enquanto que Owen e Fourier defendiam uma cidade ideal lógica e funcional onde os aspectos de higiene desempenhavam um papel importante, autores como Raymond Unwin, Ruskin e Morris acreditavam que a cidade ideal devia basear-se num funcionamento orgânico inspirado nos modelos do passado, e, não descurando os aspectos de higiene, realçavam a estética e a cultura dos locais. Estes autores fundamentavam os seus modelos na obra do urbanista austríaco Camillo Sitte “*Der Stadtebau*” (que se pode traduzir como a arte de construir as cidades), publicada em 1889. Segundo Margarida S. Lôbo (Lôbo, 1995), esta linha de pensamento influenciou Barry Parker na elaboração do Plano Geral do Porto, em 1915.

Já no século XX, as correntes ideológicas (movimentos) que adiante se referem, nomeadamente: o Modelo Alemão em que se inspirou Thomas Horsfall; o Modelo Culturalista⁷ das cidades-jardim de Howard, inspirado nos ideais dos “*Philosophical Radicals*”; o Movimento dos Reformadores, liderado por Bienoit-Lévy, que idealizou os “*jardins ouvriers*”, assim como o Movimento Moderno racionalista, de Le Corbusier, foram influenciados pelas ideias e investigações dos reformadores do século XIX - Owen, Fourier, Godin, Camillo Sitte, Ruskin e Morris, nas quais recolheram as noções de “unidade de habitação”, a organização funcional e, no caso de Le Corbusier, a separação da circulação como função autónoma, e a concentração de usos (utilizando a terceira dimensão) com libertação de espaços livres, já presentes nas ideias de Fourier e Godin.

2.2 A evolução da legislação urbanística

Século XIX

Na primeira metade do século XIX era já manifestamente reconhecido que o ordenamento urbanístico tradicional nas grandes cidades, feito através da definição de arruamentos, cotas de soleira, alinhamentos e fachadas, não era suficiente para dar resposta aos novos problemas urbanos gerados pela revolução industrial. À intervenção de racionalização das circulações, com abertura de novos e mais largos arruamentos de acesso ao centro, associou-se a melhoria das condições de salubridade dos núcleos antigos e dos bairros operários, incluindo as condições de habitabilidade das construções (ventilação, exposição solar e serviços).

A saúde pública estava no centro das preocupações nas grandes cidades europeias, em face dos sucessivos surtos de epidemias que afectavam os centros industriais:

- Na Grã-Bretanha, através do planeamento das cidades coloniais pela engenharia militar, com alamedas largas, espaços públicos e áreas verdes; e da legislação sobre

⁷ Denominação atribuída por Françoise Choay, na sua obra “*L’urbanisme, utopies et réalités, une antologie*” (Choay, s.d.: p.21), a este modelo orgânico que se propunha reviver o passado, em contraponto ao modelo adoptado por Owen e Fourier, que denominou de Modelo Progressista, por defender um mecanismo moderno virado para o progresso da era industrial.

habitação, higiene e salubridade - "*Public Health Acts*", de 1848 e 1875 - que regulamentavam o espaço público, a habitação, a recolha de lixos e a inspecção sanitária de alimentos e mercados (Stephenson, s.d.); da legislação sobre construção subsidiada, de 1851 que sofre aprefeiçoamentos em 1868 e 1875; e da unificação destas leis, a partir da publicação, em 1890, da "*Housing of the Working Classes Act*" (Benevolo, 1994).

- Em França, através das intervenções dos higienistas, de que foi exemplo Paris do final do século XIX, com Haussman; e do regulamento "sanitário" de 1902, que introduziu a "licença de habitação", e era aplicável a todos os municípios ("*communes*"), na sequência do controlo sanitário imposto às edificações parisienses, por decreto de 1852 (Liet-Veaux, 1989).
- Na Holanda, através das sociedades de habitação popular, em 1850, e das cooperativas de habitação, em 1880, foi proporcionada uma oferta de habitação a baixo custo, contrariando a especulação fundiária e imobiliária. E a legislação sobre habitação, de 1901, criou condições financeiras para os municípios solucionarem o problema das áreas habitacionais insalubres, muito embora os aspectos de ventilação e higiene das habitações fossem objecto de planeamento desde o século XVI, nomeadamente, do "Plano dos três canais" (1607) (Mendes, 1990; Mumford, 1991).
- Em Espanha, através do projecto de Cerdá para Barcelona, em 1859, com traçado de avenidas diagonais convergindo para o centro; e da regulamentação das expansões através de operações de saneamento de áreas urbanas insalubres e da integração de núcleos antigos a manter nas novas áreas de urbanização - "*Ley de ensanche y extensión*", de 1876 e 1892 - e de regulamentação de salubridade das construções - "*Ley de saneamiento y mejora interior*", em 1895 (Mendes, 1990; Garcia-Bellido, 1996).
- Em Portugal, as intervenções seguiram as experiências francesa e espanhola, sendo o traçado das ruas o ponto de partida para a disciplina urbanística e infraestruturção. Em Lisboa, o Plano de Melhoramentos, da responsabilidade de Ressano Garcia, inspirou-se nos "*grands travaux*" de Haussman, em Paris, mas também nas intervenções espanholas de "*ensanche*", ao integrar, cerzindo, tecidos urbanos pré-existentes. A construção de alamedas arborizadas e de novos espaços verdes nas

idades, nomeadamente no Porto e em Lisboa, reflectiam as novas correntes. No entanto, o crescimento habitacional apontava em dois sentidos opostos; enquanto a burguesia se instalava nas novas avenidas, onde os aspectos de arejamento, salubridade e luz eram cuidados, as classes operárias, com menores recursos, habitavam as “vilas” (em Lisboa) ou “ilhas” (no Porto), que correspondiam a processos de densificação do tecido existente, em condições de higiene e salubridade deficientes (Salgueiro, 1992).

A legislação publicada em 1864, Decreto de 31 de Dezembro, que criou os Planos de Melhoramentos, era semelhante às suas congéneres europeias na regulamentação dos novos arruamentos como suporte de expansão urbana, e nos aspectos de higiene e salubridade. Teve ainda a virtude de delimitar os espaços públicos e privados, e de prever uma série de instrumentos operativos que permitissem a concretização dos Planos.

Século XX

No início do século XX, o desenvolvimento tecnológico favoreceu o crescimento dos sectores secundário e terciário e contribuiu para o rápido aumento da população urbana, sobretudo em áreas residenciais na periferia das cidades.

A acessibilidade proporcionada pelo caminho-de-ferro e posteriormente pelo transporte motorizado, veio reduzir as distâncias e contribuir para a suburbanização das cidades. Numa primeira etapa, o subúrbio cresceu de forma linear ao longo da rede ferroviária, (principal meio de transporte público); depois, com a vulgarização do transporte motorizado, evoluiu para um crescimento difuso, associado à perda da escala pedestre nos percursos diários. O centro da cidade, apesar dos esforços feitos, estava cada vez mais congestionado e menos acessível, quer fisicamente, quer pela incapacidade de adaptação da oferta de serviços públicos à população em rápido crescimento.

Proporcionar habitação nas cidades como resposta ao seu crescimento demográfico, ordenar a sua expansão e/ou suburbanização, dar resposta às exigências funcionais. Estas foram as principais preocupações das cidades desde o início do século XX até à Segunda Guerra Mundial ou, no caso da Espanha, até à Guerra Civil.

As primeiras abordagens e reflexões limitavam-se à problemática da expansão centrada na cidade, evoluindo depois para a consciencialização de que o crescimento urbano devia ser encarado numa perspectiva mais vasta, abrangendo a área de influência regional dos centros.

O modelo de expansão suburbana de inspiração alemã, desenvolvido por Horsfall, tinha como suporte mecanismos para aquisição do solo por parte dos municípios e de empréstimos às empresas que quisessem construir habitações a baixo custo para a classe operária, e defendia um sistema de transportes públicos para a periferia a preços reduzidos (Mendes, 1990).

O modelo culturalista de expansão das “cidades-jardins”, de Howard, propunha a substituição do crescimento contínuo das cidades, por um crescimento feito através de pequenos aglomerados com um máximo de 30 000 a 58 000 habitantes onde, para além da habitação, era criada oferta de emprego. A ligação aos grandes centros era garantida por um eficiente sistema de transportes públicos. O ambiente urbano era qualificado pela introdução de jardins públicos e privados e pela criação de parques públicos. Os aglomerados seriam rodeados por uma cintura verde de controlo do crescimento e de reforço da unidade interna e do ambiente rural.

Mais rico do ponto de vista conceptual, o modelo de cidade-jardim assentava na negação do subúrbio dormitório e tinha a sua inspiração na corrente ideológica da primeira geração de “*Utilitarians*” ou “*Philosophical Radicals*” e na prática de planeamento das cidades coloniais inglesas (Stephenson, s.d.). Howard defendia a descentralização de todas as funções essenciais de uma comunidade: habitação, negócios, indústria, administração e educação, num casamento entre cidade e campo. A limitação do crescimento dos aglomerados, através de uma cintura verde, encontrava fundamento, segundo Lewis Mumford (Mumford, 1991, p.556), no “*antigo conceito grego do limite natural de crescimento de qualquer organismo ou organização*”. No entanto, segundo Francoise Choay, esta limitação à expansão urbana não era compatível com as necessidades de desenvolvimento económico modernas, pelo que denominou o modelo de “*nostálgico*” (Choay, s.d., p.45).

A primeira cidade-jardim - Letchworth (1904) - foi projectada por Raymond Unwin e Barry Parker.

Segundo Howard, de acordo com as obras que vimos citando, as “cidades-jardins” articulavam-se a nível regional através do conceito de “cidade-social”: aglomerados culturalmente associados e politicamente federados, com um máximo de 250 000 habitantes e com todas as funções especializadas que uma grande cidade comporta, como “*uma universidade, um hospital especializado ou uma orquestra sinfónica profissional*” (Mumford, 1991, p.562). A “cidade-social” associava as vantagens da grande cidade à qualidade de vida proporcionada pelos pequenos aglomerados.

Já o movimento dos reformadores, liderado por Bienoit-Lévy, defendia a criação de cidades-jardim com áreas verdes públicas e privadas - os “*jardins-ouvriers*” - em volta dos aglomerados e em áreas degradadas. Françoise Choay (Choay, s.d., pp.50-51) refere que Bienoit-Lévy, na obra “*Cités-jardins*” publicada em 1904, defendia a racionalização das funções em nome da eficácia que a cidade devia proporcionar, criando condições de produção racional e próspera, demarcando-se assim da linha culturalista da cidade-jardim inglesa. Por outro lado, segundo Clara Mendes (Mendes, 1990), J. C. Forestier, em “*Grandes Villes et systèmes de Paris*”, previa o êxodo das cidades para o campo, acentuando a impossibilidade das sociedades se adaptarem à vida nas grandes cidades, e defendia os modelos de Adelaide, Letchworth e Colónia, com expansões que integravam vastas zonas verdes.

Anos mais tarde, em contraponto à cidade tradicional e como consequência das transformações económicas e sociais dos séculos XIX e XX, Le Corbusier propunha, na sua obra “*The city of tomorrow*” publicada em 1924, um modelo de metrópole mecânica, com repartição das funções no espaço e tendo subjacente a implementação de um sistema de transportes urbanos eficiente, que incluía o recurso a vias de tráfego em múltiplas pistas sobrepostas. Esta linha de pensamento evoluiu para uma posição menos radical na sua obra “*La ville radieuse*” de 1934, que inspirou o chamado “Movimento Moderno”, o qual veio a ter reflexos na arquitectura e no planeamento deste século, adoptando métodos científicos de abordagem e soluções suportadas pelo avanço das técnicas de construção e sua mecanização.

O Movimento Moderno foi traduzido nos princípios da Carta de Atenas- “*Charte d’Athènes, l’urbanisme des CIAM*” - resultante do “*Congrès Internationaux d’Architecture Moderne*” (CIAM), realizado em 1933, e que veio a ser publicada

durante o ano de 1948 na revista “Arquitectura”⁸. Este documento explicitou que o planeamento das cidades não era mais do que um elemento do todo que constituía o planeamento regional. Considerava que: o alinhamento de fachadas ao longo das ruas reduzia a exposição solar e arejamento; “*o arredor era um erro urbanístico*” e a “*cidade-jardim um paraíso ilusório e uma solução irracional*” (ponto 20 da Carta, p.40). Contrapunha um urbanismo regulador das quatro funções, que denominava de “funções-chave” dos cidadãos: habitar, trabalhar, recrear-se e circular. Os planos determinariam a estrutura de cada um dos sectores correspondentes a cada função-chave, através do zonamento (“*Zoning*”) – definição de “zonas”, conceito que permitia dividir o território em áreas por categoria de construção e de funções, fixando a sua localização dentro do conjunto.

Foi neste período que, através da legislação, se tornou efectivo o processo de planeamento urbanístico:

- Na Grã-Bretanha, em 1909, foi aprovada a primeira lei sobre planeamento urbano e habitação, prevendo a elaboração pelos municípios de “Planos de Expansão Periférica”. Estes definiam a estrutura das novas áreas a edificar, sem que houvesse, no entanto, um enquadramento da cidade como um todo: principais eixos viários, densidades e tipologias das áreas residenciais, equipamentos públicos, áreas verdes e áreas industriais. Em 1919, com a experiência recolhida em mais de meia centena de planos, é proposta uma correcção dos aspectos administrativos da anterior lei e a figura de “Plano de Urbanização” passa a ser obrigatória para aglomerados com mais de 20 000 habitantes (Mendes, 1990).

Em 1932, segundo a mesma obra, a “Lei de Ordenamento do Território” introduz a concepção de planos de zonamento, demasiado rígidos e complexos. Na sequência destes surgem, ao longo de novos eixos radiais, as áreas residenciais em banda (“*ribbon*”). A ocupação algo indiscriminada de áreas agrícolas leva ao controlo destes crescimentos através de legislação de 1935.

⁸ No mesmo ano em que se realizou o I Congresso Nacional dos Arquitectos, em Portugal.

No período da Guerra, entre 1940 e 1945, foram produzidos relatórios sectoriais de análise, que abordavam, numa perspectiva governamental, o planeamento de áreas rurais, os conflitos das expansões urbanas face às áreas agrícolas e as problemáticas sociais e de gestão fundiária (ver Anexo 1).

- Em França, a legislação que determina a institucionalização do urbanismo surge em 1919, com a criação dos “Planos de Expansão e Ordenamento das Cidades”, e veio sintetizar as regulamentações anteriores, nomeadamente a legislação de 1913 que criou a figura de “Projectos de Ordenamento, Embelezamento e Expansão”, exigindo a sua execução para aglomerados com mais de 10 000 habitantes (Liet-Veaux, 1989). Em 1924, foi complementada a legislação, com a exigência de programação dos equipamentos e serventias e a imposição da limitação da venda de lotes à existência de plano e à prévia execução das infraestruturas básicas (Mendes, 1990).

Em 1935, o governo, por pressão das “*communes*”, criou os “Projectos Regionais de Urbanismo”, introduzindo o conceito de “zona” por categoria de construção e de função.

Em 1943, foi estabelecida a “licença de construção” e foram criadas as figuras de “Planos Comunais e Intercomunais”, que deviam delimitar os perímetros urbanos, regular a rede viária e os aspectos de higiene e estética (Liet-Veaux, 1989).

- Na Holanda, em 1921, a legislação sobre habitação de 1901, foi alargada no sentido de se preverem terrenos para utilização pública, e foi introduzido o conceito de zonamento urbano. Em 1931, este conceito foi alargado a áreas não urbanas e reconheceu-se a necessidade de alterar os limites administrativos dos municípios, reagrupando-os. Nos casos em que este objectivo se tornava difícil foram desenvolvidos “Planos Intermunicipais” (Mendes, 1990).

Durante a ocupação alemã, após 1940, o planeamento passou a ser centralizado, obedecendo a um plano nacional da responsabilidade de um organismo central próprio.

- Em Espanha, foram publicadas leis sobre habitação social (1908, 1911 e 1921), na sequência de debates sobre as periferias das cidades e no contexto dos diferentes pensamentos da época.

Em 1924, foi aprovado o “*Estatuto Municipal*”, que conferiu autonomia municipal ao planeamento das cidades e periferias e tornou obrigatória a realização de “*Planos de Ensanche*” ou de “*Planos de Extensión*” pelas autarquias, na versão conjunta revista em 1923 (Mendes, 1990; Garcia-Bellido, 1996).

A pressão para a criação de legislação sobre gestão do solo e planeamento regional, saída do Congresso Municipalista de 1934, não chegou a ter sequência devido à eclosão da Guerra Civil, em 1935 (Mendes, 1990).

- Em Portugal, a instabilidade política do início do século XX não permitiu que o país acompanhasse o ritmo de desenvolvimento do planeamento urbanístico dos países europeus em análise. Só após a instauração do Estado Novo e com a recuperação da crise económica, no início da década de 30, é que surgiu, com cerca de uma década de atraso a primeira legislação sobre planeamento urbanístico - a publicação do Decreto nº 21 697, de 30/09/32 sobre “Melhoramentos Urbanos” e, mais especificamente, a publicação do Decreto-Lei nº 24 802, de 21/12/34, que introduziu a figura de “Plano de Urbanização”, a elaborar pelos municípios. Este diploma, da responsabilidade de Duarte Pacheco, apresentava uma forte influência da legislação francesa de 1919, a que não era alheia a presença de Agache em Portugal, para elaborar o Plano de Urbanização da Costa do Sol, já que este urbanista tinha impulsionado a criação daquela legislação francesa (Lôbo, 1995).

Em 1944, a legislação foi alterada, embora seguindo a mesma linha do anterior diploma, com o objectivo de introduzir os ajustamentos sugeridos pelo esforço de planeamento encetado na década anterior. A publicação do Decreto-Lei nº 33 921, de 5/09/44, sobre “Planos Gerais de Urbanização e expansão”, acrescentou o planeamento de áreas rurais e introduziu a figura de Plano Parcial de Urbanização das sedes dos municípios; o planeamento podia assim ser conduzido pelos municípios ou pelo Estado.

O planeamento regional, embora constituísse uma preocupação, não teve expressão legislativa, e na prática o Plano de Urbanização da Costa do Sol apresentava uma proposta de valorização da frente ribeirinha de Lisboa até Cascais, mas não era um plano de desenvolvimento económico e social.

A partir de 1940, em Espanha, e de 1945 nos restantes países em análise, com o regresso da paz a tarefa fundamental foi a reconstrução.

A grande dimensão das intervenções levou à adopção de modelos centralizados de planeamento. Os governos apostavam na reconstrução das cidades, modernizando-as, assim como na construção de habitação para a população desalojada, na recuperação da economia e na promoção do desenvolvimento a nível nacional. A forma como essa intervenção foi feita reflecte as influências políticas e ideológicas da época.

O esforço de desenvolvimento económico veio provocar graves assimetrias de crescimento. Os principais centros, mais industrializados, sofreram um aumento explosivo de população e as áreas rurais e cidades pequenas, que alimentavam esta imigração, iam perdendo progressivamente a sua atractividade. Como consequência deste processo, cresceu o congestionamento nos grandes centros e a sua qualidade de vida foi prejudicada pela redução do nível de serviços e equipamentos públicos e pela perda de acessibilidade. Esta situação provocou também a reacção das populações das áreas menos desenvolvidas que, face ao investimento público canalizado para as áreas mais desenvolvidas, exigiam dos governos uma maior descentralização do investimento, a adopção de uma política de desenvolvimento regional e a descentralização do planeamento, com o reforço do poder local e da participação dos cidadãos.

Na primeira metade dos anos sessenta o desenvolvimento económico passou a ser equacionado em função das regiões. As assimetrias deveriam ser corrigidas através de modelos de planeamento que defendiam a **criação de redes urbanas hierarquizadas por pólos de diferente especialização funcional.**

Nos anos sessenta, foi dada especial atenção aos centros urbanos em processo de envelhecimento. As acções privilegiavam a recuperação do tecido urbano e a melhoria do seu desempenho económico e das condições de habitabilidade. Como os aspectos sociais não foram devidamente equacionados, assistiu-se à expulsão das populações

residentes, incapazes de suportar os aumentos de custo de vida que as intervenções provocaram.

Resumidamente, apresentamos as principais medidas legislativas e de intervenção desde o fim da 2ª Grande Guerra (1945) até ao início da década de 70, excepto no caso da Espanha, em que o resumo se inicia em 1939, data do final da Guerra Civil:

- Na Grã-Bretanha, através do recém criado “*Ministry of Town and Country Planning*”, foram publicadas as leis das cidades novas “*New Towns Act*”, sobre aquisição de solos “*Acquisition of Land Act*”, em 1946, e a lei sobre planeamento urbano e regional “*Town and Country Planning Act*”, em 1947. Com esta reforma deviam ser criadas reservas fundiárias para um horizonte de 20 anos, relacionando o desenvolvimento industrial com as tendências demográficas. As áreas de expansão deviam ter obrigatoriamente planos de zonamento e regras de indemnização sobre a propriedade fundiária. As cidades novas eram comunidades autónomas em alojamento e emprego, com 50 000 a 80 000 habitantes, e estavam a cargo de sociedades subvencionadas pelo Estado, independentes do poder local (Coma, 1989; Mendes, 1990; Mumford, 1991).

Na primeira metade dos anos cinquenta, os “*Industrial Developments Certificates*” promoveram a desconcentração da indústria para o Norte e Oeste de Londres, a que se associava a exigência de áreas mínimas para implantação industrial.

Em 1967, o “*Civic Amenities Act*” alargou o âmbito da conservação patrimonial, tornando-o extensível ao tecido urbano. Havia que dotar as áreas centrais de equipamentos de ensino, saúde e assistência social e, ao mesmo tempo, tomar medidas para a conservação do património edificado. As áreas a conservar, da responsabilidade das autoridades locais, eram integradas nos Planos de Ordenamento Urbano – “*Structure Plans*” e “*Local Plans*”. No mesmo ano, o “*Land Compensation Act*” previa a nacionalização de benefícios decorrentes da edificação do solo (Coma, 1989; Mendes, 1990).

Em 1968, na sequência do processo de reestruturação da Administração Local, a reforma legislativa - “*Country Planning Act*” - revolucionou o sistema de planeamento na sua forma, conteúdo e procedimentos. Os planos locais “*Local*

Plans”, da responsabilidade do poder local, seguem directrizes nacionais e regionais (“*Structure Plans*”).

A aplicação do conceito de “*General Improvements Areas*” (GIA’s) para a qualificação do parque habitacional degradado e do ambiente urbano em áreas residenciais, criado pela lei de habitação de 1969, veio permitir a disponibilização de verbas do governo para as autoridades locais, nomeadamente para: reabilitação dos edifícios, redução do tráfego automóvel, pedonalização de arruamentos e arranjo dos espaços exteriores, incluindo o mobiliário urbano (Coma, 1989; Mendes, 1990).

- Em França, os “Planos de Ordenamento e Reconstrução” apoiaram o esforço de reconstrução das cidades. Esta figura apoiava-se na legislação de 1943, mas a iniciativa do planeamento era centralizada em organismos próprios. Em 1953/54, foram criados, através da “Lei de Solos”, instrumentos novos para formação de reservas fundiárias habitacionais e industriais; e o regulamento nacional de urbanismo, de 1955, complementado em 1957, permitia à Administração controlar a intervenção privada de construção e loteamento, exigindo, neste caso, contrapartidas nas despesas de infraestruturção (Mendes, 1990).

O ano de 1958 foi marcado pelo início de uma série de reformas levadas a cabo na sequência da reestruturação administrativa, que criou 22 regiões e estabeleceu a elaboração de programas de acção regional e planos regionais de ocupação. O sistema de planeamento foi revisto, acentuando a componente de policiamento por parte da Administração. Os aglomerados com mais de 10 000 habitantes eram obrigados a ter “planos de urbanismo” (com hierarquia de plano director a plano de pormenor); eram definidas “*Zones d’Urbanisation Prioritaires*” (zonas de urbanização prioritária), destinadas a equipar áreas urbanas, e “*Zones d’Aménagement Différé*” (zona de ocupação diferida) destinada à constituição de reservas fundiárias onde a Administração podia, num horizonte de 14 anos, exercer o direito de opção de compra de terreno e edifícios (Liet-Veaux, 1989; Mendes, 1990).

Em 1962, foram estabelecidos os “*Secteurs Sauvegardés*” para as áreas históricas a reabilitar, sujeitos a projectos de intervenção em regime de economia mista (Mendes, 1990).

A reforma liberal de 1967, descentraliza o planeamento e cria um sistema hierarquizado de instrumentos, tendo por base o plano nacional de longo prazo. São criadas as figuras de planos: “*Schème Directeur d’Aménagement d’Urbanisme*” e os “*Planes d’Occupation des Sols*”, de iniciativa pública e, para as “*Zones d’Aménagement Concertés*”, os “*Plans d’Aménagement de Zones*”, de iniciativa particular (Coma, 1989; Mendes, 1990).

- Na Holanda, em 1946, foi aprovada legislação sobre planos de reconstrução, que aumentava a possibilidade de expropriações e estabelecia condições para a obtenção de licença de construção. O planeamento era centralizado e tinha como preocupação a modernização e o desenvolvimento económico. Os municípios limitavam-se à construção de habitação para responder à procura gerada pelo crescimento demográfico.

No início da década de sessenta, o “*Randstad*”⁹ apresentava um forte congestionamento, enquanto as áreas mais pobres do Sul do país se despovoavam. O desequilíbrio de desenvolvimento impôs a criação de regiões e a adopção de incentivos regionais que exigiam um novo sistema de planeamento. A reforma de 1965, introduziu, assim, um sistema descentralizado, que reconhecia a importância do planeamento municipal abandonado com a ocupação alemã. Foram então criadas as figuras de plano nacional, de planos de estrutura provinciais “*Streekplannen*” e, a nível local, os planos de estrutura municipal “*Structuurplan*” (não obrigatórios) e os “*Bestemmingsplan*”, planos de ocupação do solo (obrigatórios para áreas de expansão). Esta política permitiu reduzir as assimetrias regionais mas, nas grandes cidades, o reforço da função económica das áreas centrais levou à expulsão da população local e à saída voluntária da classe média, promovendo a degradação do tecido edificado e a perda de atractividade destas áreas (Mendes, 1990).

⁹ Designação da área territorial que abrange as cidades de Amesterdão, Roterdão e Haia, no Norte do país.

- Em Espanha, após o final da guerra civil, a prioridade do governo foi a reconstrução. O planeamento das cidades inspirou-se nos modelos alemães e italianos, aos quais foi imprimido um forte cunho nacionalista - “cidade falangista”. O “Plano Nacional de Reconstrução”, de 1939, impunha traçados genuinamente espanhóis.

Em 1949, foi publicado, por decreto, o “Plano Nacional de Urbanismo”, subjacente ao Plano de Reconstrução e que continha os critérios de planeamento urbanístico subordinados ao “Plano Nacional de Desenvolvimento”. Completando estas reformas eram criados, na lei de bases do regime local, o “Conselho Nacional de Urbanismo” e os “Conselhos Provinciais” (Mendes, 1990).

Na década de 50, o crescimento industrial acelerado provocou a migração maciça de população do campo para a cidade. Para controlar esta situação foi alterada a legislação urbanística. Em 1956, a “*Ley sobre Régimen del Suelo e Ordenación Urbana*”, de influência anglo-saxónica, apresentava aspectos inovadores no contexto europeu. Visava de forma sistemática: o equilíbrio populacional; a criação de reservas fundiárias municipais, através de expropriação; a definição de critérios de valorização do solo e a regulação do direito de superfície. Introduzia os conceitos de “função social da propriedade” e de perequação - bolsa autónoma e fechada de custos e benefícios urbanísticos de cada operação, e o sistema de planeamento era hierarquizado, incluindo o “Plano Nacional”, os “Planos Provinciais” e os “Planos Gerais e Parciais”. Em 1957, foram criados, também, os “Planos de Urgência Social” para as expansões urbanas, com uma lógica de crescimento centrado em novas “cidades território” e não através de extensão do tecido urbano existente (Coma, 1989; Mendes, 1990; Garcia-Bellido, 1996).

Em 1966, o segundo Plano de Desenvolvimento adopta um modelo em rede de centros multifuncionais. No mesmo ano, para fazer face à especulação fundiária, foram tomadas medidas de controlo através da “*Ley de Bases de Ordenación del Suelo en Zonas de Urgente Actuación Urbanística*” e da operação “*Nuevo Urbanismo*”, que definiram regras para a obrigatoriedade de urbanização em determinadas áreas, e para a expropriação de terrenos.

- Em Portugal, não se viveu o clima de pós-guerra que caracterizou os países mais afectados. A dinâmica de planeamento imprimida por Duarte Pacheco foi visível principalmente nos anos de 1944 a 1954 (já que as cartografias só começaram a estar disponíveis para a maioria dos casos em 1943), e neste período finalizaram-se cerca de trezentos estudos e Anteplos de urbanização, dos quais só cerca de metade foram aprovados até 1954. As influências europeias no urbanismo desta época foram inicialmente o modelo de cidade-jardim (tardio), e a partir da realização do I Congresso Nacional dos Arquitectos, em 1948, o paradigma do Movimento Moderno adaptado à realidade portuguesa (Lôbo, 1995). Analisando a produção de estudos, Planos e Anteplos de urbanização sujeitos a parecer do Conselho Superior de Obras Públicas até 1960, apresentada na obra atrás referida, resultam os seguintes quantitativos: 2 instrumentos na década de 30; 12 instrumentos de 1940 a 1945; 85 instrumentos de 1946 a 1950; 107 instrumentos de 1951 a 1955 e 54 instrumentos de 1956 a 1960.

Em termos legislativos, a publicação do Decreto-Lei nº 35 931, de 4/11/46, que introduziu a figura de “Anteplano”, veio retirar às câmaras a participação activa no processo de urbanização, que passou a ser liderado pelo poder central, remetendo os municípios a uma função de policiamento da actividade dos particulares. Além disso, a figura de “Anteplano” gerou situações de confusão na determinação da eficácia legal dos instrumentos de planeamento.

O ordenamento regional, embora sendo uma preocupação que esteve presente em Portugal desde a década de trinta, nomeadamente nas áreas de influência das grandes cidades (Porto e Lisboa) e nas regiões de atracção turística, de facto, apenas foi produzido um documento legislativo para a definição da área e das bases de planeamento urbano da Região de Lisboa, em 1959, Lei nº 2099, de 14/08 - Plano Director do Desenvolvimento Urbanístico da Região de Lisboa.

Ao longo deste período (1945-1969), Portugal, comparativamente com os seus congéneres europeus que vimos analisando, apresentou um grande atraso, não só no seu desenvolvimento económico e social (agravado após o início da guerra colonial), como na actualização/modernização da legislação de planeamento

urbanístico e de ordenamento do território. Esta situação era bem o reflexo da política de isolamento do regime de ditadura de Salazar.

No início da década de setenta, a Europa Ocidental começava a evidenciar uma redução do seu ritmo de crescimento económico e uma perda de capacidade de intervenção dos poderes públicos.

Em meados da década de setenta, instalou-se na Europa Ocidental um clima de crise económica resultante dos sucessivos aumentos do preço do petróleo (fonte de energia barata que alimentava o sistema produtivo das economias ocidentais), para o qual não existiam alternativas imediatas. Assim, deixaram de ter justificação as expansões baseadas em previsões de crescimento económico e demográfico, que tinham marcado as intervenções dos anos 60. Como consequência, foi dada uma maior atenção à melhoria das condições de habitabilidade e à qualificação dos bairros consolidados, em particular dos centros históricos das cidades, habitados por classes sociais mais desfavorecidas.

A incapacidade de continuar a política expansionista, colocou a prioridade de intervenção nas áreas consolidadas. As vertentes social e de qualificação do ambiente urbano ganharam importância na definição das políticas urbanísticas. A prioridade de intervenção era a de “fazer cidade dentro da cidade”.

Esta atitude teve reflexos na legislação de planeamento urbano, que criou novos instrumentos de intervenção em áreas consolidadas e a reconverter:

- Na Grã-Bretanha, as preocupações centravam-se nas áreas residenciais a reabilitar, nas áreas centrais e nas áreas industriais em declínio.

Em 1974, para estender a intervenção com base no conceito de “*General Improvements Areas*” - GIA’s (de 1969), foram criados os conceitos de “*Housing Action Areas*”, para habitações de grupos especiais, e de “*Priority Neighbourhoods*”, para áreas periféricas prioritárias, escolhidas pelas suas características ambientais, físicas e do tecido social (Coma, 1989; Mendes, 1990).

Em 1978, a legislação sobre áreas centrais “*Inner Urban Areas Act*” reconheceu o peso do factor económico na degradação destas áreas. Com base nesta lei foram

seleccionadas, em grandes cidades com elevados níveis de desemprego, 7 áreas de intervenção, para revitalização, geridas em parceria de autoridades “*Partnership Authorities*”, com representantes dos governos central regional e local, de autoridades de saúde e da polícia (Atkinson e Moon, 1994).

Para as áreas industriais em declínio - “*Improvement Industrial Areas*” - foram adaptadas as intervenções das GIA’s, destinando-se os financiamentos ao melhoramento das indústrias, à criação de emprego e à melhoria dos acessos e dos espaços exteriores (Mendes, 1990).

- Em França, as principais preocupações foram a intervenção em áreas centrais, bem como a qualificação do ambiente urbano e das áreas residenciais.

Foi reforçado o papel da Administração Local e aberta a possibilidade de intervenção da população na melhoria das áreas residenciais.

A reforma da política fundiária, introduzida por lei em Dezembro de 1975, submeteu as grandes cidades a um regime automático de preferência na aquisição de terrenos ou edifícios por parte das autoridades públicas, que se denominou de “*Zone d’intervention foncière*”, e criou um parâmetro de referência para a densidade de ocupação, permitindo a cobrança de mais-valia, pelos municípios, sempre que aquele valor fosse ultrapassado. Estas medidas destinavam-se à obtenção de reservas fundiárias e de edifícios para promoção de habitação social (Liet-Veaux, 1989; Mendes, 1990).

Para os “*Secteurs Sauvegardés*”, com graves problemas sanitários e de degradação, foram criadas medidas financeiras de apoio ao planeamento urbano.

A expansão verificava-se apenas em aglomerados de média dimensão com características específicas que apontavam para acções de orientação do investimento a nível nacional.

- Na Holanda, as preocupações centraram-se no desenvolvimento intra-regional e na qualificação do ambiente urbano.

Em 1977, o Governo promoveu a alteração da política de planeamento, centrando-a no desenvolvimento intra-regional e privilegiou o investimento na habitação, principalmente para jovens (Mendes, 1990).

Para contrariar o crescimento no “*Randstad*”, foi imposta uma licença especial à implantação de empresas nesta região, que incluía tributações dissuasoras. Em contrapartida, instituíram-se prémios ao investimento em áreas seleccionadas e promoveu-se, por meio de incentivos, a criação de emprego fora da região congestionada. O Estado assumiu a realização das grandes infraestruturas, nomeadamente rodoviárias, e promoveu a descentralização do terciário superior público.

A renovação urbana foi encarada numa perspectiva de concertação social, com a participação das populações associadas nos projectos. Para evitar a expulsão dos residentes, os agregados familiares mais desfavorecidos recebiam subsídios para compensar o aumento de preços inerente à renovação urbana.

As intervenções no ambiente urbano incluíam a criação de ruas pedonais e áreas de recreio, o controlo da circulação automóvel em áreas residenciais, o estímulo ao uso de transportes públicos e de veículos de duas rodas, os quais passaram a ter faixas próprias separadas do tráfego automóvel (Mendes, 1990).

- Em Espanha, as profundas alterações económicas e o aumento dos níveis de urbanização determinaram a necessidade de aperfeiçoamento da legislação de 1956, o que veio a ocorrer através da “*Ley de Reforma*”, de 1975 (Coma, 1989).

Com a morte de Franco e a instauração da democracia, foram introduzidas reformas importantes de descentralização do poder. A Constituição de 1978 definiu como competências dos Governos das Comunidades Autónomas, entre outras, o ordenamento do território, a habitação e o urbanismo (Mendes, 1990).

A “*Ley de Reforma*”, de 1975, serviu de base ao sistema de planeamento de 1978, que compreendia a “*Ley del suelo*” e regulamentos complementares sobre planeamento, disciplina urbanística e gestão urbanística. A unidade de perequação passou a ser a área global do plano: os proprietários tinham direito a 85% da

edificabilidade prevista, sendo os restantes 15%, reserva municipal destinada a habitação social ou a outras necessidades colectivas previstas no plano. Com a regionalização, o sistema nacional podia ser ajustado com regulamentação específica de cada região, nomeadamente nas áreas da protecção ambiental e patrimonial ou da reabilitação (Coma, 1989; Garcia-Bellido, 1996).

Em Portugal, no início da década de 70, foi reformulada a legislação urbanística. Em 1970, com a publicação do regime de solos - Lei nº 576/70, de 24/11, pretendia-se reduzir a especulação fundiária e adquirir os terrenos para os equipamentos previstos nos planos; mantinha-se o direito de superfície da legislação de 1948, mas limitava-se o recurso a expropriação, e não era prevista também a tributação de mais valia sobre os benefícios de construção do solo. No ano seguinte, com a alteração da legislação urbanística - Decreto-Lei nº 560/71, de 17/12, foram criadas as figuras de Plano de Urbanização (Geral e Parcial) e Plano de Pormenor, da responsabilidade dos municípios, e de Plano de Conjunto para áreas territoriais abrangendo vários centros urbanos e áreas rurais envolventes, de responsabilidade do governo. O planeamento regional não foi objecto de legislação geral, e apenas o Plano Geral de Urbanização da Região do Porto teve diploma específico - Decreto-Lei nº 124/73, de 24/05, pelo que o planeamento neste nível era enquadrado por Planos de Conjunto para áreas territoriais. Nos casos dos "Planos Regionais", nomeadamente: do Algarve, do Cordão Litoral Norte da Ria de Aveiro e da Região Centro Litoral, os estudos promovidos pelos municípios não tiveram cobertura legal.

Apesar das alterações introduzidas na legislação de solos, planeamento e gestão da actividade dos particulares¹⁰, e embora existissem vastas áreas de solo comprometidas com loteamentos aprovados ou com alvarás, principalmente nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, a falta de oferta legal de terrenos e habitação e a especulação fundiária levaram ao florescimento do mercado ilegal.

¹⁰ Licenciamento de construção - Decreto-Lei nº 166/70, de 15/04 e licenciamento de operações de loteamento - Decreto-Lei nº 289/73, de 06/06.

Em 1974 foi instaurada a democracia. A nova Constituição Portuguesa, de 1976, consagrou três níveis de Administração: Nacional; Regional e Local, à semelhança do que já acontecia nos países europeus que temos vindo a analisar. Através da Lei nº 79/77, de 25/11, “Lei das Autarquias Locais”, foram delimitadas as competências dos diferentes níveis, atribuindo às autarquias locais o planeamento e ordenamento do território. A descentralização não incluiu, nesta fase, a criação das regiões e só no final da década foi completada esta legislação, com a “Lei das Finanças Locais” – Lei nº 1/79, de 02/01.

O desenvolvimento económico, para fazer face à crise, e a resolução das graves carências de infraestruturas e de habitação (acentuadas com a descolonização), constituíam as prioridades de actuação do governo, o qual centralizou a construção de habitação e criou programas de financiamento das autarquias para aquisição de solos e construção de infraestruturas primárias.

Em 1976, a “Lei dos Solos” – Decreto-Lei nº 794/76, de 5/11, alterou a Lei de 1970, criando mecanismos como a expropriação urgente, a alienação compulsiva e a obrigatoriedade de construção; no entanto, a instabilidade governativa adiou a sua completa regulamentação. Face ao grave problema da construção clandestina foi publicada, no mesmo ano, legislação para recuperação de bairros ilegais e para impedir novos loteamentos clandestinos.

De facto, neste período, Portugal experimentou grandes transformações, mas não foi criado um quadro legal sistemático e coerente para o urbanismo e política de solos na sequência da reforma administrativa, a qual, por seu lado, também não contemplou todos os níveis previstos na Constituição.

Nos anos oitenta e início dos anos noventa, a economia apresentou alguma expansão, intercalada com momentos de crise económica e social. As tendências de ordenamento e de política urbanística não sofreram alterações significativas. **As preocupações continuavam a centrar-se na qualificação das áreas consolidadas e na revitalização das áreas centrais em declínio e das áreas industriais obsoletas**; houve contudo um reforço de atenção aos aspectos da qualidade ambiental, da sustentabilidade e das novas tecnologias. **Os processos de intervenção privilegiavam a participação das**

populações e a capacidade de intervenção do sector privado, nomeadamente, através de “partenariados”. O planeamento estratégico empresarial foi “importado”, com adaptações, pelos governos locais, que encontraram nos seus métodos de abordagem virtualidades para a programação do desenvolvimento das cidades, em parceria com os agentes.

- Na Grã-Bretanha, no início dos anos oitenta, assistiu-se à centralização do planeamento e à privatização das intervenções, com sacrifício do poder local, que viu reduzidas as contribuições financeiras do governo e perdeu o controlo da intervenção nas áreas centrais e na criação de habitação social.

Esta década foi dominada pelo esforço em atrair o investimento privado para as áreas centrais; a cultura empresarial foi valorizada e acreditou-se que a iniciativa privada podia desempenhar um papel importante na regeneração destas áreas. Através da “*Local Government Planning and Land Act*”, de 1980, foram criadas as:

“*Enterprise Zones*” (EZ’s) - Áreas escolhidas, onde eram proporcionadas facilidades administrativas e incentivos financeiros, por um período de quatro anos, às empresas que aí se instalassem. Entre 1981 e 1985 foram designadas vinte e cinco zonas;

“*Urban Development Corporations*” (UDC’s) - Organismos escolhidos pelo governo, aos quais este entrega a tarefa de reconversão de áreas (“*Urban Development Areas*”), cujo interesse nacional justificava a sua subtracção ao controlo das autoridades locais, substituindo-as por órgãos não-eleitos. As primeiras UDCs foram criadas em 1981 para as “*London Docklands*” e para “*Merseyside*”. As “*Special Development Orders*” (SDO’s), eram utilizadas pelas UDC’s para se subtraírem às restrições de planeamento local, reduzindo a intervenção pública e centralizando o poder na Secretaria de Estado do Ambiente (Mendes, 1990; Atkinson e Moon, 1994; Newman e Thornley, 1996).

Com a “*Housing and Planning Act*”, de 1986, foram criadas as “*Simplified Planning Zones*” (SPZ’s), áreas nas quais se previa a “desregulamentação” parcial do processo de planeamento, dando prévia licença de planeamento para usos

específicos. A natureza das simplificações estava sujeita a aprovação do governo, o qual devia acompanhar o processo por um período de dez anos (Atkinson e Moon, 1994; Newman e Thornley, 1996).

A política seguida nos anos oitenta promoveu o conflito entre autoridades locais e poder central, sem que se pudessem identificar vencedores. Nos anos noventa, esta orientação foi inflectida e os documentos “*Progress on Cities*” e “*People in Cities*” vieram atribuir um papel mais importante às autoridades locais, com a emergência de “*partnerships*” público-privado a nível local.

- Em França, o facto mais relevante no início dos anos oitenta foi a descentralização levada a efeito pela reforma administrativa, que veio alterar as relações entre o poder central e o local, e entre os sectores público e privado.

O ordenamento do território passa a ser da responsabilidade do poder local, municipal ou intermunicipal, mantendo-se o “*Schème Directeur d’Aménagement d’Urbanisme*” para aglomerados com mais de 10 000 habitantes, agora facultativo, e com o qual devem ser compatíveis os planos de iniciativa pública (POS) e privada (PAZ), os programas de aquisição fundiária e os grandes equipamentos, os loteamentos e as obras de construção (Liet-Veaux, 1989; Mendes, 1990).

Como consequência das alterações administrativas surgem, no início dos anos oitenta, novas estruturas resultantes da associação de entidades públicas ou públicas e privadas, com intervenção no ordenamento e na prestação de serviços urbanos, o que confere ao governo local e regional uma certa complexidade. São exemplos destas estruturas: as “*Agence d’Urbanisme*”, que se encarregam do planeamento intercomunal; as associações de comunas na prestação de serviços, e as empresas de economia mista “*Société d’Economie Mixte*”, quase sempre com capital maioritariamente público, controlando a política de intervenção, mas beneficiando de uma maior desburocratização e flexibilidade. Algumas cidades optaram, ainda, por sistemas de planeamento estratégico, atraindo investimentos preferencialmente públicos, no caso Rennes, ou privados, no caso de Lyon (Newman e Thornley, 1996).

- Na Holanda, a atenção que nesta época mereceram as áreas consolidadas levou à alteração, em 1985, da lei de renovação urbana. Foram introduzidos mecanismos financeiros e jurídicos admitindo-se, na área de intervenção dum plano, a expropriação de edifícios e o direito de preferência, independentemente do uso dos mesmos. Ao plano, exigia-se-lhe grande qualidade e que fosse acompanhado de um programa de actuação detalhado. O método de planeamento é “transversal”, recorrendo a um leque alargado de intervenientes e à negociação entre os agentes envolvidos, e contínuo, ajustando permanentemente as soluções. Existe ainda uma coordenação vertical entre os diferentes níveis da Administração (Newman e Thornley, 1996).

Na década de oitenta, segundo a mesma obra, foi reconhecida a incapacidade da estrutura administrativa para lidar com os problemas das áreas metropolitanas. A legislação de 1994, veio criar estruturas de governo próprias para áreas metropolitanas, ficando desde logo consignadas sete áreas, para as quais as novas estruturas deviam elaborar um “*Structuurplan*”.

O plano de desenvolvimento 1988/2015, apontou para uma maior atenção na renovação funcional dos edifícios, tendo em conta o desenvolvimento das novas tecnologias, e para a definição das áreas a renovar e revitalizar, com especial atenção para as áreas industriais e portuárias em processo de degradação, onde o aspecto fundamental a considerar é a qualidade (Mendes, 1990).

- Em Espanha, a valorização e reutilização das cidades passou a ser a preocupação dominante do planeamento.

A legislação de 1975, foi revista em 1990. A nova “**Ley de Reforma**”, estabeleceu: as obrigações e deveres da propriedade, alterando nomeadamente o valor da reserva municipal (de 15% para 10% da propriedade); os direitos de urbanizar e edificar; a forma de execução dos planos - regimes público, misto e privado. Em 1992, a legislação de 1975 foi ajustada para o nível local, e a elaboração de planos gerais de urbanização passou a ser obrigatória para todos os municípios com mais de 5 000 habitantes. Estes planos deviam distinguir 3 categorias de solo: urbano; urbanizável e não urbanizável, a cada categoria era exigido um grau diferente de pormenorização. Para o solo urbanizável eram definidas “Áreas de Reserva

Urbana”, distinguindo solos programados e não-programados, em função da previsão de urbanização a curto ou longo prazo, respectivamente. No primeiro caso, devia ser desenvolvido um plano parcial e, quando se tratasse de uma área complexa, este seria complementado por um estudo mais detalhado. Estes instrumentos deviam respeitar o Plano Geral. No caso de solos não programados os planos detalhados eram remetidos para uma fase posterior (Garcia-Bellido, 1996).

O processo de elaboração de planos estratégicos para as cidades mais importantes foi iniciado no final da década de oitenta e teve como principal objectivo a afirmação internacional de Espanha e dos seus principais centros urbanos no contexto da competitividade entre cidades. A realização, em 1992, de acontecimentos com visibilidade a nível mundial, como: Madrid - Capital Europeia da Cultura; a Exposição Universal de Sevilha; e os Jogos Olímpicos de Barcelona, resultaram deste esforço que relançou o planeamento urbano e proporcionou a concretização de grandes projectos de renovação e modernização, em concertação com os agentes.

- Em Portugal, a estabilidade política caracterizou o início dos anos oitenta. Pela primeira vez foi produzida legislação sobre Planos Directores Municipais e Intermunicipais - Decreto-Lei nº 208/82, de 26/05, e sobre Planos Regionais de Ordenamento do Território - Decreto-Lei nº 383/83, de 20/07; este diploma não foi no entanto regulamentado. A criação de órgãos desconcentrados da Administração Central - Comissões de Coordenação Regional (C.C.R.'s), no final de 1979 - Decreto-Lei nº 494/79, de 21/12, e as alterações administrativas introduzidas, em 1984 e 1985, às “Atribuições e Competências das Autarquias Locais” e, em 1987, sobre as “Finanças Locais”, determinaram a alteração da legislação urbanística e de ordenamento do território. Foi publicada legislação sobre: Planos Regionais de Ordenamento do Território - Decreto-Lei nº 176A/88, de 18/05 ; Planos Municipais de Ordenamento do Território Decreto-Lei nº 69/90, de 02/03, e os novos regimes de licenciamento - de loteamentos e obras de urbanização, e de obras particulares. A regulamentação das Áreas de Desenvolvimento Urbano Prioritário e das Áreas de Construção Prioritária, datada de 1982, não foi entretanto adaptada à reforma administrativa, o que condiciona fortemente a sua aplicação pelos municípios quando pretendem acelerar a execução dos planos.

Em 1995, a criação de “Planos Especiais de Ordenamento do Território” veio introduzir a figura de planos “sectoriais”, da responsabilidade do governo, originando, na prática, a sobreposição de competências de planeamento entre a Administração Local e Central.

Na década de noventa, assiste-se a um esforço global de planeamento a nível municipal (P.D.M.), resultante da imposição de restrições (de acesso a financiamentos) por parte do governo às autarquias que não dispusessem de Plano Director Municipal em vigor. Este esforço não tem correspondência a nível regional, nomeadamente nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, cujos P.R.O.T.'s não foram entretanto concluídos.

O planeamento estratégico como orientador do desenvolvimento municipal, em concertação com os agentes, foi aplicado pela primeira vez em Lisboa, em 1990, precedendo e acompanhando a elaboração do P.D.M. e de Planos de Urbanização, de Pormenor e projectos de qualificação urbana para áreas estratégicas da actuação municipal. Esta é uma particularidade do planeamento estratégico de Lisboa em relação à sua aplicação nos países analisados, uma vez que dada a conjuntura municipal, a componente de planeamento físico teve nele uma grande importância. Embora esta figura de plano não tenha enquadramento legal, em 1994, um Despacho do Ministro do Planeamento e Administração do Território impunha como condição de acesso ao Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e Apoio à execução dos P.D.M.'s (PROSIURB), a sua elaboração para cidades médias.

Em Lisboa, o município tem constituído ultimamente empresas de capitais mistos ou públicos para a prestação de serviços urbanos - higiene urbana - ou gestão de sectores específicos – bairros municipais e equipamento dos centros históricos.

Em Portugal, no final da década de noventa, continua a não haver um quadro legal coerente e sistemático de ordenamento do território. A proposta de lei de bases de ordenamento está ainda em discussão e, como alicerce da construção deste edifício legal, terá como consequência a revisão e/ou adaptação do quadro legal sobre ordenamento do território e política fundiária. Simultaneamente, encontra-se também em discussão o modelo de regionalização, com a criação de regiões descentralizadas.

3 As Novas Preocupações do Ordenamento Urbano

A grande transformação e crescimento das cidades verifica-se fundamentalmente com a revolução industrial. O aumento explosivo da população urbana, como consequência da oferta de trabalho nas cidades, faz-se à custa do abandono das áreas rurais, e altera significativamente a dimensão, acessibilidade e estrutura dos grandes centros. As necessidades da vida urbana levam ao alargamento e especialização crescente dos serviços a prestar à população, quer na resolução de necessidades básicas, como os abastecimentos, o saneamento e os transportes e comunicações, quer nas áreas do ensino, da saúde, do lazer e da cultura, também estas essenciais ao equilíbrio físico e psicológico do ser humano.

Ao longo dos tempos, a complexidade dos problemas dos aglomerados urbanos tem, em cada época, vindo a suscitar preocupações muito semelhantes de país para país. Paralelamente, a evolução dos aglomerados foi sendo objecto de reflexão por diferentes correntes de pensamento.

No presente capítulo pretende-se realçar as preocupações mais importantes que se exprimem sobre as cidades neste final do século XX. Optou-se por abordar primeiro as questões do desenvolvimento auto-sustentado por ser um conceito mais abrangente, que integra as vertentes urbanísticas, socio-económicas e ambientais. Serão abordadas mais adiante neste capítulo, as novas funções e a qualidade do ambiente urbano, a participação e o “partenariado”, como aspectos enquadradores do planeamento e gestão das cidades.

3.1 O desenvolvimento sustentável

“Desde a apresentação do Relatório Brundtland, e da sua consagração na Conferência das Nações Unidas para o Ambiente e Desenvolvimento (Conferência do Rio 1992), que se tornou clara e generalizadamente aceite a natureza indissociável entre o ambiente e o desenvolvimento. Estes dois conceitos constituem faces de uma mesma realidade por quanto não pode haver desenvolvimento a longo prazo sem a consideração dos valores ambientais nem a protecção ambiental é viável se constituir obstáculo a qualquer forma de desenvolvimento”. (P.N.P.A., Ministério do Ambiente e Recursos Naturais, 1995).

Desenvolvimento sustentável é um conceito integrador, que conjuga as escalas local e global, o curto e o longo prazos, o ambiente e o desenvolvimento. Na sua génese está a constatação de que se torna urgente inverter o processo de degradação ambiental a que se tem vindo a assistir, com alteração de algumas práticas geradoras de efeitos desastrosos, como a redução da camada de ozono, o aquecimento global do planeta, a proliferação nuclear, a perda da biodiversidade e a desertificação.

No conceito de desenvolvimento estão subjacentes a melhoria da qualidade de vida e o progresso cultural, social e económico. O conceito de sustentabilidade acrescenta a este a necessidade de combinar a satisfação das carências presentes com o dever de não comprometer as possibilidades das futuras gerações fazerem face às suas próprias necessidades. Por outras palavras, esta geração deverá legar às gerações futuras recursos idênticos aos que usufruiu, senão mesmo acrescentados.

A população do conjunto dos países da OCDE representa 16% da população mundial, consome onze vezes mais energia per capita que a média mundial e liberta 50% do dióxido de carbono por consumo de energia fóssil, produz 3/4 dos resíduos industriais e 4/5 dos resíduos domésticos a nível mundial (The Town and Country Planning Association, in *Planning for a sustainable environment*, 1995, p.1).

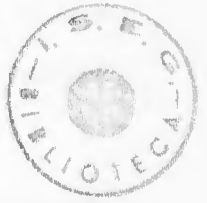
No contexto actual, a possibilidade de se adoptarem medidas correctivas pode parecer politicamente irrealista, já que as preocupações fundamentais da maioria dos governos são mais de índole económica do que ambiental. Os países ocidentais, ao induzirem o desenvolvimento nas áreas do hemisfério Sul, fazem-no muitas vezes à custa do consumo de recursos naturais e da qualidade ambiental, facto que colide com o desenvolvimento sustentado, que deve dar ênfase à vertente de conservação e controlo da poluição.

Existem, no entanto, sinais de mudança. De facto, a Conferência das Nações Unidas em 1992, sobre o Ambiente e o Desenvolvimento - "Conferência do Rio" - constituiu uma demonstração de preocupação com o ambiente de uma forma global. A Declaração de Princípios e as duas Convenções sobre mudanças climáticas e biodiversidade, em conjunto com a Agenda 21, que definiu em pormenor as áreas de intervenção, marcaram a ordem de trabalhos da Conferência.

Da proclamação de princípios constam 27 pontos, dos quais destacamos:

Os direitos:

- De cada indivíduo:
 - *“a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza.”*
- Dos Estados:
 - *a “explorarem os seus próprios recursos de acordo com as suas políticas de ambiente e desenvolvimento”, não prejudicando “o ambiente de outros Estados ou de áreas para além dos limites de jurisdição nacional.”;*
 - *ao desenvolvimento, atendendo “equitativamente às necessidades, em termos de desenvolvimento e de ambiente, das gerações actuais e futuras”;*



As condições indispensáveis para alcançar um desenvolvimento sustentável:

- A erradicação da pobreza;
- A protecção ambiental como parte integrante do processo de desenvolvimento e não separadamente;
- Ter em atenção que *“A paz, o desenvolvimento e a protecção ambiental são interdependentes e inseparáveis.”;*

A intervenção de cada Estado ou a cooperação entre Estados, para:

- *“conservar, proteger e recuperar a saúde e integridade do ecossistema Terra”, “num espírito de parceria global”, (“com responsabilidades comuns mas diferenciadas”);*
- *“reduzir e eliminar padrões insustentáveis de produção e de consumo e promover políticas demográficas apropriadas”;*
- *“reforçar as capacidades próprias endógenas necessárias a um desenvolvimento sustentável, melhorando os conhecimentos científicos (...) e aumentando o desenvolvimento” (...) tecnológico;*
- *“desencorajar ou prevenir a deslocação ou transferência para outros Estados de quaisquer actividades e substâncias que causem uma degradação ambiental grave ou que sejam potencialmente nocivas à saúde humana.”;*
- *“promulgar legislação ambiental eficaz.” (...);*

A importância de assegurar a participação como:

- *"A melhor forma de tratar as questões ambientais, ao nível conveniente.(...) Ao nível nacional, cada pessoa terá acesso adequado às informações (...) e a oportunidade de participar em processos de tomada de decisão."*;

Nestes princípios também é realçada a importância do papel das mulheres, da juventude e das populações indígenas, na concretização de um desenvolvimento sustentável.

Para pôr em prática os princípios enunciados, há que actuar em diferentes níveis de intervenção:

- Internacional - mediante acordos, nomeadamente de protecção ambiental, de conservação de recursos naturais ou que promovam a igualdade social, reduzindo o fosso entre países ricos e pobres;
- Nacional - mediante alterações fiscais e regulamentares ou promovendo acções exemplares que contribuam para o desenvolvimento sustentável;
- Sub-nacional - mediante intervenções e acções concretas de qualificação ambiental.

No planeamento do "novo desenvolvimento" e na renovação ou adaptação de áreas de desenvolvimento com o objectivo de se alcançar a sustentabilidade a longo prazo e uma relação saudável com o meio ambiente, deve adoptar-se uma escala de intervenção que abranja a globalidade de uma **região**, a qual constitui a **unidade-base** para o desenvolvimento em padrões ambientais correctos. Nesta região pode existir uma variação dos valores dos indicadores (densidades de ocupação, formas, sistemas de transporte etc.), adaptados às condições particulares e visando assegurar a complementaridade das políticas de actuação, para se atingir o objectivo final da sustentabilidade.

É ao nível sub-nacional que os objectivos ganham mais forma e as políticas de ambiente têm sentido mais prático, ao interligarem os níveis regional e local. A esta escala é possível distinguir a multiplicidade de circunstâncias e condicionantes presentes, desde os centros urbanos às áreas rurais. Embora estas constituam realidades diferentes, devem ser equacionadas num espírito de integração e complementaridade.

Sem prejuízo do que atrás ficou expresso, uma vez que o âmbito deste trabalho visa a análise dos espaços urbanos e urbanizáveis e que se torna demasiado extensa uma

análise mais abrangente, optámos por restringi-la, aos aspectos práticos da intervenção local naqueles espaços.

A forma urbana é um factor determinante para a sustentabilidade, pois por ela são alteradas as condições económicas e sociais, os padrões de mobilidade e os graus de poluição. As formas urbanas mais desejáveis do ponto de vista ambiental, podem sê-lo menos do ponto de vista económico e social. Isto ficou bem patente ao longo deste século, através das diferentes experiências de planeamento. Só para dar um exemplo, o ideal da "cidade-jardim" e da "cidade-social", desenvolvido por Ebenezer Howard e posto em prática com algumas adaptações, pretendia criar um ambiente saudável e desenvolver a igualdade e o convívio social, sem afectar os recursos naturais e o ambiente. No entanto, esta abordagem foi posta em causa pela globalização da economia, pela tendência de concentração das actividades de nível superior e a pela necessidade de maior mobilidade.

Ao abordarmos a sustentabilidade em espaços urbanos e urbanizáveis devemos ter em atenção as diferentes morfologias urbanas: áreas centrais; áreas periféricas; áreas suburbanas; pequenas cidades; áreas de expansão; áreas para-urbanas. Embora existam nestes espaços aspectos comuns que justificam a formulação de propostas idênticas para melhorar a sustentabilidade globalmente, cada um deles determina localmente preocupações e actuações diferenciadas. A título de exemplo realizámos um exercício, com base nas intervenções europeias (objecto de análise no Capítulo 2. e no Anexo 1, desta dissertação) e nos trabalhos desenvolvidos sobre políticas urbanísticas na europa e sobre ambiente e sustentabilidade, tais como: *O nosso futuro comum*, sobre o Relatório Brundtland (W.C.E.D. - World Commission on Environment and Development, 1987); a *Carta Urbana Europeia* (CPLRE ,1992); *Planning for a sustainable environment* (Town and Country Planning Association, 1995); *European Sustainable Cities* (Expert Group on the Urban Environment, 1996) e o *Plano Estratégico de Lisboa* (C.M.L., 1992), deles referiremos as características gerais e as actuações possíveis para duas morfologias urbanas distintas:

Áreas Centrais - Nas cidades, a área central ou "casco urbano", encerra um património de elementos naturais e construídos essenciais para assegurar a sua identidade e memória; concentra, ainda, uma grande diversidade de actividades com relevo para as de nível superior, como as actividades financeiras e o terciário qualificado. Embora

sujeitas a um processo de declínio, estas áreas continuam a ser importantes pólos de serviços e emprego e de lazer para a região sob a sua área de influência.

A concentração de actividades nas áreas centrais e o recurso preferencial ao transporte individual para as deslocações diárias residência/centro/residência, provocam naturalmente o congestionamento da rede viária, impedindo ainda, ou dificultando, o funcionamento eficiente dos transportes públicos. Esta situação contribui ainda para o elevado consumo de energia fóssil e para o aumento do nível de poluição (visual, sonora, atmosférica, vibrações), com prejuízo da qualidade ambiental, e da saúde e bem-estar da população. Nestas áreas verifica-se, por outro lado, uma elevada produção de resíduos e a carência de espaços verdes.

A mudança nas áreas centrais, com vista à sustentabilidade, passa, localmente, pela adopção de acções que permitam designadamente:

- Tornar mais atractivas as condições de vida e de trabalho;
- Proteger, manter e valorizar o património arquitectónico urbano;
- Aumentar a oferta de residência face ao emprego, através da actuação no mercado fundiário e de habitação, e encorajando o crescimento de novas centralidades secundárias;
- Melhorar a qualidade da habitação;
- Aumentar os espaços de estadia, espaços verdes e a arborização;
- Eliminar o tráfego automóvel de atravessamento nos arruamentos onde ele é desnecessário, ou desaconselhável, criando espaços pedonais e vias para bicicletas;
- Aumentar a oferta de transporte público com qualidade e menos poluente, reduzindo assim o consumo de energia fóssil e as necessidades de estacionamento;
- Criar áreas auto-suficientes na perspectiva da sua vivência diária;
- Aumentar a reciclagem de resíduos.

Áreas Para-Urbanas - São áreas de ocupação urbana dispersa, apresentando baixas densidades de ocupação. Estas áreas só poderão contribuir para a sustentabilidade a longo prazo se integradas num plano de desenvolvimento à escala regional. Importa aqui preservar os solos de maior aptidão agrícola para a produção de bens alimentares e as

áreas com maiores declives para floresta. As áreas para-urbanas têm baixos níveis de poluição, mas deve ter-se atenção para que a exploração de indústrias extractivas e as soluções de saneamento básico individuais não poluam as águas subterrâneas. Do ponto de vista das actividades económicas, estas áreas devem ser autónomas na produção e comercialização de bens de consumo diário. A dependência do transporte individual poderá ser reduzida ao assegurar-se uma boa ligação por transporte público à região envolvente, nomeadamente aos centros que prestam serviços especializados.

A intervenção nestas áreas deve procurar:

- Equilibrar a oferta de habitação e emprego na sub-região, criando emprego local e desenvolvendo as actividades sociais;
- Coordenar a localização das diferentes actividades com o sistema de transportes públicos, para que este seja rentável;
- Incentivar a produção local de bens de consumo diário;
- Criar um sistema de tratamento de resíduos sub-regional e promover a separação de produtos tóxicos, impedindo assim a poluição das águas subterrâneas;
- Sensibilizar a população para adoptar sistemas de energia limpos e económicos;
- Promover a florestação e plantação de espécies vegetais autóctones, para aumentar a retenção de água no solo;
- Promover a criação de uma maior diversidade biológica.

3.2 A qualidade do ambiente urbano

O crescimento dos aglomerados populacionais, o desenvolvimento da sociedade de consumo e dos meios de comunicação, e o crescimento industrial associado a esta evolução, com utilização de tecnologias cada vez mais intensivas, provocaram sobrecargas inoportáveis nos meios receptores naturais e a delapidação de recursos para além da sua capacidade de regeneração.

A consciência desta situação tem levado as sociedades ocidentais a dedicarem uma atenção crescente aos problemas ambientais. Inicialmente, a política do ambiente tinha uma perspectiva de protecção dos recursos naturais (biogeofísicos). Posteriormente,

reflectindo uma maior preocupação com as actividades poluentes, concentrou-se em medidas de controlo da poluição de efeito curativo, visando reduzir as emissões ou descargas poluentes e aplicando o princípio “poluidor - pagador”, responsabilizando assim os agentes e exigindo a reparação dos danos ambientais, com reposição da situação anterior à infracção ou, em caso de impossibilidade, a indemnização pelos prejuízos causados (Pinho, 1991).

Actualmente, os problemas da poluição são encarados de forma integrada, com a adopção de medidas visando um desenvolvimento sustentável, sem descurar os factores económicos, sociais e culturais, para além dos factores ambientais. A perspectiva não se limita à adopção de medidas curativas, mas atende sobretudo a medidas de prevenção da ocorrência de poluição, de controlo dos riscos e de redução dos danos. Pretende-se também uma maior informação e participação da população (MARN, 1995).

Em Portugal, a Lei de Bases do Ambiente (Lei nº11/87, de 7 de Abril) constituiu o suporte de criação do quadro legal sobre ambiente e poluição, no qual o ordenamento do território ocupa uma posição de destaque, com instrumentos de controlo e prevenção da poluição: directos - exigindo o cumprimento de parâmetros de qualidade ambiental através do licenciamento de novas actividades ou de mudanças de uso; e indirectos - evitando, através do planeamento e ordenamento do território, a vizinhança de actividades poluentes com actividades sensíveis à poluição (Pinho, 1991).

De acordo com os artºs nº 37º e 38º da Lei de Bases do Ambiente, a responsabilidade das políticas globais sobre ambiente, qualidade de vida, ordenamento do território e desenvolvimento económico e social é do Governo. Este é ainda responsável pela implementação das medidas necessárias ao cumprimento da referida Lei, em articulação com as Administrações Regionais (desconcentradas) e Locais.

A integração das componentes ambientais no ordenamento do território é uma questão fundamental para garantir a prossecução das políticas de ambiente e de desenvolvimento sustentável. No sistema português esta integração deve ser feita a nível Central, pela incorporação dos objectivos da política do ambiente: na regulamentação dos planos de ordenamento do território - P.R.O.T.'s e P.M.O.T.'s - e através das orientações que decorrem dos P.E.O.T.'s para os P.M.O.T.'s; na definição de servidões e condicionantes à ocupação e uso do solo (M.A.R.N., 1995).

Esta matéria não está ainda devidamente aprofundada e sistematizada na legislação sobre P.M.O.T.'s e, no que se refere ao controlo dos planos, apenas existe a obrigatoriedade de concertação entre entidades, na apreciação de P.M.O.T.'s, através da Comissão Técnica, quando se trata de P.D.M., não sendo esta exigida para P.U.'s e P.P.'s quando se conformam com o P.D.M. em vigor. Nestes casos, os municípios solicitam pareceres junto das diferentes Direcções Regionais e, só na fase de proposta final do plano é feita uma apreciação global pela C.C.R. respectiva, a qual não integra, actualmente, nenhuma estrutura desconcentrada do Ministério do Ambiente e Recursos Naturais.

À semelhança de outros países comunitários existe, em Portugal, do ponto de vista institucional, uma sectorização por meios e recursos naturais. Por outro lado, os poluentes tóxicos e perigosos ou persistentes, são controlados de forma centralizada, enquanto que para os restantes se adopta um controlo regional (parecer no licenciamento de novas instalações industriais e vigilância e fiscalização de emissões) ou local (licenciamento de novas instalações industriais, ouvida a respectiva CCR, e fiscalização de aspectos específicos¹¹).

A legislação actual abrange três temas fundamentais.

- Meios e recursos
- Formas de poluição - Ruído; Compostos químicos; Resíduos e efluentes; Substâncias radioactivas
- Sectores específicos - Actividade industrial

O primeiro Plano Nacional da Política de Ambiente (P.N.P.A.), aprovado por Resolução do Conselho de Ministros nº 38/95, de 21/04, elegeu três vectores fundamentais: “o reforço da participação da sociedade civil”; a “ordenação ambiental das actividades produtivas” e a “superação da carência de infra-estruturas”. Sobre estes formula linhas estratégicas de actuação (M.A.R.N., 1995, p.9). A complexidade de actuação em cada uma das áreas temáticas atrás mencionadas, é bem patente no P.N.P.A. quando

¹¹ Queimas a céu aberto (art^{os} 25º e 33º, do Decreto-Lei nº 352/90, de 9/11); domínio hídrico (artº 85º do Decreto-Lei nº 46/94 de 22/02); ruído nas áreas de sua superintendência (artº 33º do Decreto-Lei nº 251/87, de 24/06 com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 292/89, de 02/09).

apresenta (no Anexo VI) os organismos e respectivas competências de intervenção nos diferentes níveis da Administração: Central; Regional e Local.

Muitos dos diplomas publicados na sequência da Lei de Bases do Ambiente correspondem a uma transposição da regulamentação de nível Comunitário. É o caso da Directiva nº 85/337/CEE de 27/6, que estabelece as normas de avaliação dos impactes ambientais de determinados projectos, a qual foi transposta para o direito nacional através do Decreto-Lei nº 186/90, de 6/6, que define os projectos abrangidos (Anexos I e III) e as especificações que devem conter os Estudos de Impacte Ambiental (Anexo II). Este diploma foi regulamentado pelo Decreto Regulamentar nº 38/90, de 27/11, que define regras para aspectos particulares, nomeadamente a consulta pública. Ao impor a avaliação dos efeitos dos projectos sobre o homem, a fauna e flora, o solo, a água, o ar, o clima e a paisagem, e as suas interações, assim como sobre os bens materiais e patrimoniais, pretende, de forma preventiva, garantir uma actuação mais completa e integrada sobre o ambiente, reconhecendo que a adopção de medidas de controlo da poluição através de padrões caso a caso, pode não ser a metodologia mais correcta quando se está em presença de diferentes focos de poluição, geradores de efeitos cumulativos ou sinérgicos, que no seu conjunto não respeitem as normas ou padrões recomendados.

Quando se concentra a atenção em espaços urbanos deve ter-se em atenção que o conceito de qualidade ambiental urbana é hoje muito amplo, abrangendo, para além dos factores de poluição, a intervenção noutros aspectos que condicionam o bem estar dos cidadãos, tais como:

- A melhoria das condições de habitabilidade internas e externas ao fogo, com especial relevo nas áreas históricas centrais;
- A preservação e valorização do património construído;
- A eliminação de obstáculos na via pública e de barreiras arquitectónicas nos espaços e edifícios públicos;
- A criação de espaços livres de estadia, recreio e lazer, que incentivem a vida social das comunidades;
- A eliminação de terrenos expectantes geradores de insalubridade, e a melhoria da limpeza urbana;

- A criação de espaços verdes urbanos e o fomento da arborização, criando corredores visuais verdes;
- A melhoria do sistema de transportes públicos, como alternativa ao uso do transporte individual;
- A existência de serviços e equipamentos de apoio à população - ensino, saúde, assistência social, abastecimento, desporto, cultura e lazer.

Estes factores são também objecto de referência, para uma melhor gestão urbana, na Carta Urbana Europeia, aprovada em Estrasburgo em 30 de Março de 1992 (C.P.L.R.E., 1992). De facto, nos últimos anos tem-se tornado evidente que a “qualidade ambiental urbana” é um factor importante no “marketing” da imagem das cidades, razão pela qual, a nível nacional e no planeamento das cidades, é dada uma maior atenção aos aspectos do ambiente e da sustentabilidade. A isto não é alheia a política de ambiente da Comunidade Europeia e a correspondente disponibilização de meios financeiros.

Nos anos oitenta, com a globalização da economia, assistiu-se a um aumento de competitividade entre cidades, motivado pela necessidade de atrair investimentos. Consequentemente, a política de planeamento urbano orientada pela lógica de mercado, tem vindo a dar ênfase aos objectivos económicos de curto prazo, proporcionando uma certa desregulamentação e flexibilização dos instrumentos de planeamento e gestão urbanísticos. A tendência actual de aumento de importância da qualidade ambiental constitui um novo desafio à política de planeamento urbano, inflectindo a sua orientação para uma perspectiva de longo prazo, na qual a opinião pública irá ter uma importância crescente. Esta alteração favorece a aceitação de uma postura mais interventiva dos poderes públicos (atitude pró-activa), em prejuízo duma intervenção dominada pela lógica de mercado (atitude reactiva).

3.3 As novas funções urbanas

Na formação dos aglomerados e no seu crescimento é determinante a escolha do local de habitação, condicionado pela localização do trabalho quotidiano, este último é, por essa razão, um importante factor “urbanogénico”¹² (Malisz, 1972).

A partir do século XIX e até ao final da década de setenta, o crescimento demográfico e o desenvolvimento dos grandes aglomerados urbanos estiveram ligados à indústria e à sua capacidade produtiva. Actualmente, o maior peso relativo das actividades económicas urbanas cabe ao sector terciário. Com efeito, a localização das actividades terciárias é hoje um factor de aglomeração mais importante do que a localização da produção, aquelas, são menos consumidoras de espaço (de uma forma geral) e, como tal, geradoras de maior concentração potenciando, conseqüentemente, uma procura maior e mais diferenciada, que provoca a apetência por novos investimentos e novas actividades terciárias, fechando assim um círculo.

As actividades terciárias apresentam-se hierarquizadas consoante se destinam a preencher carências universais ou pelo contrário extraordinárias, correspondendo a cada uma delas uma frequência de utilização e um raio de influência distintos. As primeiras devem ser satisfeitas a nível local, dentro do espaço quotidiano casa-trabalho, enquanto as segundas podem abranger áreas de âmbito sub-regional ou mesmo regional ou, excepcionalmente, nacional. Verifica-se assim que o factor que condiciona de forma inequívoca o raio do “sistema de habitat” é o trabalho de deslocação quotidiana (Malisz, 1972). A existência de uma grande diversidade de “sistemas de habitat” permite distingui-los através do grau de desenvolvimento da divisão do trabalho e da complexidade do sistema.

Podemos caracterizar o actual sistema de produção pela estreita interligação entre os diferentes sectores de actividades tradicionais e, particularmente, entre o sector secundário e o terciário. Os serviços são complementares da indústria que a eles recorre para apoio tecnológico, recrutamento de pessoal, marketing e publicidade, etc. As indústrias terciarizam-se ao integrarem empregos terciários, como a assistência pós-

¹² Historicamente não foi sempre assim; factores como local de culto ou sede de poder determinavam a localização das aglomerações.

venda; e as actividades terciárias industrializam-se com a introdução de meios informáticos e o recurso a uma organização de produção semelhante à indústria.

Os serviços, seja às empresas, às famílias (serviços pessoais), mistos ou internacionais, apresentam de uma forma geral uma apetência pelos centros e núcleos urbanos, embora com algumas variações territoriais: os serviços financeiros e de seguros procuram as áreas centrais; o comércio grossista, os serviços às empresas, os transportes e as telecomunicações localizam-se, de acordo com o grau de especialização, de forma decrescente, nas áreas periféricas; os serviços de I&D (investigação e desenvolvimento) distribuem-se por vários pólos, com maior índice de especialização na periferia que no centro (Ferrão e Wolleb, 1995).

Nas últimas duas décadas, os processos de globalização e internacionalização dos mercados, o aperfeiçoamento dos sistemas organizacionais e de inovação tecnológica e o aumento de concorrência entre empresas, geraram a necessidade destas disporem de conhecimentos especializados nas áreas tecnológica, administrativa, jurídica e de mercado. As grandes empresas, por razões de competitividade, podem desenvolver internamente algumas destas competências. Já as pequenas e médias empresas optam pela sua exteriorização, sob a forma de colaboração, para obtenção de competências e desenvolvimento de sinergias, resultantes da introdução de novas tecnologias e do conhecimento dos mercados. Serviços financeiros, de consultoria jurídica, de estudos de mercado, de recrutamento de mão-de-obra e de publicidade têm, segundo estudos recentes, influência na criação e desenvolvimento das pequenas empresas industriais (Ferrão e Wolleb, 1995).

As actividades terciárias, quando se implantam num local, optam pela proximidade das empresas industriais a que estão ligadas, pelo que o factor de aglomeração é importante na sua escolha. O local de instalação deve, segundo os autores atrás citados, obedecer a determinados requisitos fundamentais, aos quais a Administração Local não pode ser indiferente se pretende atrair actividades terciárias mais qualificadas:

- Centralidade - facilidade de acesso às áreas urbanas centrais;
- Ligações de nível local e regional - acesso às redes de transportes e de comunicações e ao serviço de transportes públicos;

- Ligações de nível nacional e internacional - acesso a redes de transportes e de comunicações nacionais e internacionais (aeroportos, portos, linhas ferroviárias, auto-estradas, telecomunicações);
- Qualidade ambiental urbana e da arquitectura dos edifícios - no exterior a qualidade dos espaços verdes e arranjos paisagísticos, os equipamentos, a qualidade de acessos e estacionamento; no interior, a arquitectura dos edifícios, privilegiando a qualidade associada à autoria, a existência de espaços polivalentes e de serviços comuns (de manutenção, de segurança e de gestão de edifícios “inteligentes”);
- Serviços de restauração e hotelaria, na proximidade;
- Zonas residenciais de qualidade na envolvente, para os quadros superiores e dirigentes.

Tendo em atenção estes factores e a necessidade de atracção de investimentos, no contexto da competitividade entre cidades e regiões, foram desenvolvidas novas ofertas de localização, que aliam à produção o conhecimento e a inovação, concentrando as infraestruturas e a logística necessárias aos sistemas avançados de telecomunicações e informática: os “Parques de Escritórios” (“*business parks*”), destinados às actividades terciárias, e os “Parques de Ciência e Tecnologia”, destinados a actividades terciárias ou industriais de alta tecnologia, integrando uma forte componente de I&D. Estas novas ofertas, em expansão na Europa Ocidental, proporcionam espaços construídos preferencialmente em regime de arrendamento ou de propriedade resolúvel, o que evita uma imobilização importante de capital por parte das empresas e lhes permite uma maior liberdade para encarar a opção dum futura localização alternativa. Algumas cidades europeias têm investido fortemente na atracção do terciário qualificado. São os casos de Londres, Paris, Lille, Amesterdão, Madrid e Barcelona, limitando os exemplos aos países analisados no Capítulo 2., e tendo como referências o “Estudo das Actividades Terciárias de Lisboa” – vol.I (Ferrão e Wolleb, 1995, pp. 75-79) e “Urban Planning In Europe” (Newman e Thorley, 1996):

Londres – com a recuperação das áreas industriais junto ao Tamisa, as “*Docklands*”, onde se construiu uma alternativa à City (com relativo sucesso) – *Canary Wharf*, e está em curso a construção dum campus universitário “*London Docklands Campus*” incluindo habitação e comércio, e utilizando novas

tecnologias com vista à redução dos gastos energéticos, um parque de exposições e centro de conferências “*The London International Exhibition Centre*”, para além de equipamentos de lazer e culturais. As “*Docklands*” serão servidas por uma extensão de metropolitano de ligação ao centro de Londres e por novas vias rápidas para acesso aos aeroportos, estando a conclusão destes projectos prevista para o ano 2 000 (in: “*London, The New Millennium*”, catálogo da exposição na Lothbury Gallery, de 20/11/97 a 30/01/98);

Paris - com os pólos de *La Défense*; o pólo universitário e de investigação junto do aeroporto de Orly e servido também pelo transporte de alta velocidade, TGV; o conjunto de Marne-la-Vallée com a “*Cidade de Descartes*” e a Eurodisney e, a norte, junto ao aeroporto Roissy/Charles-De-Gaulle e também servida pelo TGV, a área inicialmente projectada para funções terciárias e habitação de “*La Plaine Saint-Denis*”, foi posteriormente afectada a um novo estádio, no contexto do campeonato mundial de futebol de 1998;

Lille - com o complexo “*Euralille*”, localizado junto ao nó do TGV, que ligará Paris a Lille e a Bruxelas, e Lille a Londres, integra um centro de negócios e um centro comercial e de escritórios, servidos por áreas de hotelaria, habitacionais e de lazer e por um novo parque - “*Parc Matisse*”, dispondo ainda duma infraestrutura para exposições e congressos - “*Lille Grand Palais*”;

Amesterdão- com a oferta de áreas de escritórios e de actividades de alta tecnologia junto ao aeroporto, a sul da cidade, com acesso ferroviário a todo o país;

Madrid – com parques empresariais, científicos e tecnológicos, junto ao aeroporto de Barajas, e com o “*Centro Metropolitano de Campamento*” (em preparação), em antigos terrenos militares, que irá incluir a nova cidade universitária, centros de serviços e parque tecnológico, servido por áreas habitacionais e incluindo áreas verdes, de parques e jardins;

Barcelona – Com o “*Poble Nou*”, vila olímpica na frente de mar, concluída em 1992 para os Jogos Olímpicos e hoje alargada com um novo centro comercial e de escritórios, a “*Zona Franca*”, a sul da cidade, próximo do aeroporto e do

mar, composta por parque de escritórios e “ateliers” e por instalações comerciais e de restauração; o “Parque Tecnológico do Vale”, a nordeste junto às vias rápidas que circundam a cidade (*Les Rondes*) e com a área de representação de grandes empresas nacionais e internacionais, no centro da cidade, na *Avinguda Diagonal*.

Em Lisboa os pólos universitários e tecnológicos localizam-se nos concelhos de Almada – “Parque de Ciência e Tecnologia de Almada-Setúbal” - e Oeiras – “Tagus Parque”, mas sobretudo na capital, maioritariamente ao longo da coroa de Alcântara a Chelas, a que o Plano Estratégico de Lisboa (P.E.L.) denomina de “Charneira Urbana – Arco Terciário Direcional” (C.M.L., 1992, p. 60). Aquele plano prevê a melhoria das infraestruturas de apoio a estas actividades e o reforço do Arco Terciário com as novas centralidades de: Alcântara; Amoreiras; Pç. de Espanha; Rego; Av. do Brasil; Areeiro; Chelas e zona da Expo 98, e com a construção de dois grandes equipamentos: um Parque de Exposições, na zona da Expo 98 e o Palácio de Congressos, junto a Alcântara (C.M.L., 1992, pp. 63 e 88).

Os serviços à população, justificam pela sua natureza uma implantação a nível de bairro, são denominados de “serviços de proximidade”, e especialmente em áreas urbanas consolidadas (bairros históricos e áreas residenciais ou mistas), têm um papel importante no combate aos fenómenos de pobreza e de exclusão social, potenciando os recursos endógenos. Destes, podemos realçar o trabalho de mulheres (a tempo inteiro ou em “part-time”) no apoio à terceira idade, através da realização de serviços domésticos: compras, fornecimento de refeições ao domicílio, tratamento de roupas, cuidados de saúde, etc.; o apoio à primeira infância e a prestação de serviços de limpeza em empresas. Para um leque mais alargado de candidatos podem ser dinamizados, de acordo com a procura local, entre outros trabalhos de arranjo de espaços públicos e sua manutenção, melhorando a qualidade ambiental urbana; pequenas oficinas, nomeadamente de reparações domésticas, ou ainda serviços de apoio a actividades culturais e de tempos livres.

3.4 A participação

Por força da legislação geral, concretamente do Código do Procedimento Administrativo (C.P.A.) - Decreto-Lei nº 442/91, de 15/11, alterado pelo Decreto-Lei nº 6/96, de 6/01 - a regulamentação sobre ordenamento do território consagrou o princípio, essencial, da transparência. Este princípio traduz-se no direito que qualquer interessado e a população em geral têm de conhecer as propostas de planeamento e de as contestar, bem como de conhecer as intenções dos proprietários quanto à transformação do uso do solo e de construção; e ainda de ser informado sobre o que pode fazer em determinado local e quais os instrumentos em vigor e respectivas condicionantes. De igual modo, a legislação sobre o ambiente defende uma maior divulgação da componente ambiental, nos meios de comunicação social e através de meios didácticos; assim como o direito à indemnização e à defesa do consumidor, e o direito de associação para a defesa do ambiente. No entanto, a Administração Pública - Central e Local - não tem tido uma postura de abertura ao exterior. A sua organização interna é vertical e hierarquizada, do tipo mecanicista burocrático, o que contribui para a morosidade na resposta a solicitações exteriores e para a fraca adaptação a uma envolvente dinâmica (Bilhim, 1992). Neste capítulo, as novas tecnologias informáticas podem alterar significativamente esta situação, disponibilizando a informação necessária sobre as diferentes áreas da administração urbanística, incluindo a organizacional. Este processo está a dar os primeiros passos com o estabelecimento de protocolos entre o Centro Nacional de Informação Geográfica (C.N.I.G.) e as Câmaras Municipais.

A nível da participação das populações e da contratualização dos agentes - apesar do direito à informação/intervenção estar consignado na legislação não existe, por razões de ordem cultural, da parte dos "agidos" em processos de transformação do uso do solo, uma atitude participativa ou de crítica construtiva. A reduzida intervenção nos inquéritos públicos levados a efeito para P.M.O.T.'s, em Lisboa¹³, reflecte esta postura,

¹³ P. P. Pólo Universitário da U.T.L., P.P. Garagem Militar e P.P. do Mercado de Benfica - *nenhuma sugestão/reclamação*. P.P. Pedrouços - *uma reclamação* institucional (JAE) que corresponde a um parecer tardio. P.P. Aterro da Boavista - *duas sugestões/reclamações* (uma da EDP, na qualidade de proprietária). P.P. Espaço Bartolomeu Dias e P.U. Av. da Liberdade (com debates) - *três reclamações*. P.P. Eixo Urbano Luz-Benfica (com reuniões) - *vinte e sete reclamações* (24 com o mesmo texto.). Os Regulamentos Municipais para os B^{os} Económicos, da Serafina, da Ajuda, do Alvito, das Terras do Forno, da Calçada dos Mestres, de S. João do Vale Escuro não tiveram nos inquéritos públicos quaisquer sugestões ou reclamações.

com excepção do P.D.M., que recolheu 764 reclamações/sugestões. Com efeito, na maioria dos casos assiste-se a um comportamento passivo de demissão, ou então a protestos pontuais de proprietários que querem ver a sua propriedade mais valorizada. Não é ainda alheio a este comportamento, o facto de a legislação dos P.M.O.T.'s, não exigir expressamente a realização de reuniões de esclarecimento, as quais seriam mobilizadoras da participação, e ainda, o facto dos elementos de consulta, para a recolha de sugestões ou reclamações, no planeamento urbanístico (mesmo em Planos de Urbanização e de Pormenor), terem um carácter demasiado técnico, por força da regulamentação que impõe a formatação dos elementos fundamentais dos planos (Decreto-Lei nº 69/90, de 02/03, e legislação complementar), e portanto serem de difícil compreensão para o cidadão comum, mesmo quando familiarizado com a área. O inquérito público deve complementar estes elementos com a representação da solução em três dimensões, dando a impressão da proposta realizada e chamando à atenção para os seus aspectos mais importantes. O tratamento audiovisual é fundamental para um melhor esclarecimento da população, mas a participação poderia ser melhorada se a recolha de sugestões se iniciasse numa fase mais precoce do processo de planeamento e não apenas na fase final de aprovação dos planos, o que prejudica um diálogo mais aberto, possível, por exemplo, na elaboração de normas provisórias. Do ponto de vista processual, as reclamações feitas em sede de inquérito público podem ser total ou parcialmente aceites ou rejeitadas, devendo o interessado ser formalmente informado do resultado da sua exposição.

No licenciamento de loteamentos ou obras particulares, a informação sobre as alterações propostas para o terreno (ou construção) não é perceptível, devido à escassa informação constante dos avisos, que não incluem, obrigatoriamente, uma imagem do que se propõe construir. Nestes casos, a reclamação insere-se no quadro de mera informação pública que, não produzindo efeitos no processo de licenciamento, requer apenas uma resposta formal da Administração ao interessado. Este quer o seja a título individual ou associação de defesa de valores (culturais, ambientais, de património cultural, ou outros), pode, entendendo haver ilegalidade, desencadear um processo administrativo, solicitando o seu indeferimento ou *"inclusivamente impugnar contenciosamente tanto as resoluções definitivas do seu processo como os próprios actos de licenciamento praticados"* (Sardinha, 1997, p.30).

A auscultação dos agentes é importante no decurso do processo de planeamento, nomeadamente nos planos de pormenor, porque, ao aumentar a informação sobre a realidade local, retira alguma discricionaridade às propostas, contribui para um tratamento de maior equidade, e fornece indicações válidas para a elaboração do programa de execução e financiamento do plano. Ou seja, concordamos em absoluto com Rui Machete quando afirma, e citando uma afirmação sua contida na obra atrás referida: *“a participação passa não apenas a ser uma questão de defesa dos interessados particulares, que se contrapõem aos interesses públicos, mas uma forma de levar ao conhecimento da Administração, passando a relevar para o âmbito da acção administrativa, um conjunto de situações e de interesses que, à partida não era garantido que fossem considerados”* (Sardinha, 1997, p.44).

3.5 O “partenariado”

A existência de uma grande variedade de modelos de cooperação - intergovernamental e público-privado - dificulta a definição de um conceito preciso de “partenariado”¹⁴, o que não tem obstado à sua utilização na literatura internacional (Newman e Thorley, 1996).

A ocorrência simultânea de diversas transformações na Europa Ocidental nos últimos vinte anos, em particular, o reforço dos governos de ideologia liberal; as alterações económicas e a situação de crise financeira (nomeadamente fiscal) dos governos locais, limitando a sua capacidade de resposta às necessidades, contribuíram para a procura de novas estruturas de promoção e desenvolvimento urbano.

De facto, as transformações económicas fizeram ressurgir a importância das cidades como motoras do desenvolvimento, transformação e reestruturação económica (Bailly; Jensen-Butler e Leontidou, 1996), e provocaram alterações significativas na composição social urbana (Domingues, 1996). Para isso concorreram, segundo os autores atrás citados, factores como:

¹⁴Este termo “Partenariado” é a tradução à letra do termo inglês “Partnership”.

- A regressão relativa da actividade industrial (desemprego tecnológico como factor de desindustrialização) e o crescimento do domínio dos serviços, em particular os de elevado grau de especialização e inovação, e os da produção de informação, que apresentam uma tendência de concentração em grandes cidades;
- A redução da criação de empregos industriais altera a imigração urbana que se torna mais selectiva, atraindo, por um lado empregos desqualificados para classes sociais mais deprimidas, como as comunidades étnicas e os “novos pobres”, e por outro empregos altamente qualificados os quais são responsáveis pelo surgimento de uma nova classe média dominante, composta por executivos que trabalham em serviços especializados, tanto no sector público como no privado, e que exigem condições de vida em ambientes urbanos qualificados e atractivos do ponto de vista cultural. Como resultado a sociedade urbana apresenta actualmente factores de risco negativos associados ao aumento de polarização;
- A importância económica do estabelecimento de redes, com relevo para os fluxos de informação, que requerem contactos directos entre pessoas que detêm conhecimentos e criatividade, favorecidos por ambientes dinâmicos;
- A inovação tecnológica como factor crucial para o desenvolvimento económico, que procura, na sua localização, ambientes urbanos qualificados;
- A necessidade de redução das margens de incerteza, que leva a produção de bens e serviços a localizar-se junto dos fornecedores e dos clientes, onde usufrui também de melhores condições de informação financeira e de mercado.

Nos anos oitenta, surgiu pela primeira vez na Europa a ideia de associação dos sectores público-privado para promover o crescimento económico. Com efeito, na Grã-Bretanha, para dar resposta à necessidade de regeneração de áreas urbanas em declínio, e tendo como base um “*White Paper*” sobre “*Inner Cities*”, foi publicada legislação - “*Inner Urban Areas Act*” 1978 - (Capítulo 2 e Anexo 1, deste trabalho), que definia os objectivos a atingir com as “*Partnerships*” e colocava como prioridade de actuação a regeneração económica através da atracção do investimento privado. A este objectivo seguiam-se a melhoria das infraestruturas viárias e de habitação; a criação de mão-de-obra qualificada para as empresas que se viessem a instalar; a melhoria do nível de

equipamentos colectivos de educação, saúde e recreio; e de uma forma global a qualificação do ambiente urbano.

O modelo para a cooperação público-privado, iniciado em 1978, assentava na constituição de organizações intergovernamentais - "*Partnership*" - que beneficiavam de apoios financeiros, para promoverem o desenvolvimento de áreas deprimidas. Estas organizações intergovernamentais tinham três órgãos : o "*Partnership Committee*" que coordenava, era presidido por um ministro do governo central e tinha representantes dos governos central e local(ais) e de autoridades de saúde e segurança; o "*Officer's Steering Group*" que definia o programa da operação, era presidido por um Director Regional do Departamento de Ambiente e tinha representantes dos governos central e local(ais) e agentes locais e o "*Inner City Team*" com funções executivas, constituído por técnicos locais e por representantes locais dos governos central e local(ais). Foram escolhidas 7 áreas urbanas em declínio - Birmingham, Liverpool, Manchester, Newcastle, Lambeth, Hackney e London Docklands - cuja experiência veio a revelar alguns problemas. Desde logo, o facto de se tratar de processos centralizados pelo governo e que apresentavam dificuldades na coordenação das iniciativas atribuídas aos diferentes governos locais, mas também pela incapacidade de prosseguir os objectivos finais de revitalização das áreas, devido à prioridade dada ao cumprimento dos acordos estabelecidos (Atkinson e Moon, 1994).

A política de regeneração de áreas urbanas - "*Inner Cities*" - tendo verbas limitadas e sendo muito centralizada, não foi capaz de fazer face aos problemas sociais, nomeadamente de discriminação racial, que constituía uma das suas principais preocupações. Paralelamente, apresentou duas graves contradições, primeiro, ao reconhecer a natureza estrutural dos processos de declínio e simultaneamente admitir a inevitabilidade de apresentar soluções a nível local; segundo, ao reconhecer a necessidade de investimento público, desejando no entanto atrair o investimento privado. (Atkinson e Moon, 1994).

Os exemplos de cooperação público-privados são mais frequentes nos países do Norte da Europa, pois no Sul (Portugal, Grécia e Itália) ainda é visível a dificuldade em mudar as políticas de "clientelismo" (de curto prazo) e em adoptar as novas práticas de "marketing" e administração que são dominantes nas cidades que têm tido experiências de sucesso (Newman e Thornley, 1996).

O “partenariado” e a inovação das estruturas institucionais dominaram os estudos teóricos do início dos anos noventa. A literatura americana não apresenta muitos pontos de contacto com os modelos europeus, já que se baseia numa realidade em que o poder privado detém maior peso na política urbana do que o público, e em que o sistema de financiamento dos governos locais é maioritariamente privado, ao contrário do que acontece na Europa, em que é quase exclusivamente público (governamental ou da U.E.). Os estudos europeus identificam várias formas de associação. Di Gaetano e Klemanski, por exemplo, referem-se às cooperações estáveis como “*os modos de governo que vinculam as concordâncias formais ou informais de políticas e intervenções, sejam elas público-privado ou público-público, encontrando equilíbrios diferentes consoante os países e ao longo do tempo*” - citação contida na obra “Urban Planning In Europe” (Newman e Thornley, 1996, p. 83), retirada da obra “Urban regimes in comparative perspective” (Di Gaetano e Klemanski, 1993, p.58). Este tipo de associação estável deve ter em conta a legitimidade que o sector público detém na administração do território salvaguardando os aspectos sociais, de património histórico e cultural, e pode ter diferentes objectivos:

- Desenvolvimento e promoção de uma cidade ou região, obtendo os justos benefícios sociais do crescimento urbano - “*Pro-growth Regime*”¹⁵;
- Prestação de serviços fundamentais para a comunidade, através de cooperação entre entidades em domínios específicos como: a iluminação pública; o abastecimento; o estacionamento; os transportes públicos, etc. - “*Instrumental Regime*”;
- Oposição a intervenções inoportunas, em particular em áreas suburbanas, através da cooperação entre elites políticas e eleitores associados - “*Caretaker and Exclusionary Regime*”;
- Defesa de valores, agregando um leque mais vasto de interessados - “*Symbolic Regime*”

¹⁵ Exemplos de sucesso: Hamburgo (1986), através da cooperação entre o governo da cidade, as Câmaras do Comércio e da Indústria e a banca local; Bilbao (1989) através da associação para o planeamento e desenvolvimento da cidade com representantes das autoridades públicas local e regional, das universidades, das empresas locais e de instituições de apoio social; na Escócia, a “*Scottish Development Agency*” (SDA), por iniciativa da qual foram criados, entre 1985 e 1992, novos serviços especializados com possibilidade de exportação, correspondendo a 20 000 postos de trabalho; e se realizaram, em Glasgow, dois acontecimentos de visibilidade internacional - “*Festival Garden*” (1988) - que serviu de “âncora” para o evento de - Capital Europeia da Cultura, em 1990 - (Newman e Thornley, 1996);

- Benefícios sociais em intervenções locais de desenvolvimento, através de associações - “*Progressives regime*”.

Podemos distinguir, deste tipo estável de associação, as organizações intergovernamentais e as cooperações público-privado que têm por finalidade a concretização de uma operação.

O contexto em que se desenvolvem os “parthenariados” influencia o tipo de negociação possível entre os agentes. Assim, por exemplo, um mercado forte estará mais disposto a fornecer benefícios sociais adicionais; uma cidade próspera estará em melhores condições para exigir benefícios sociais, enquanto as cidades mais pobres se vêem forçadas a dar subsídios para atrair investimentos.

Em Portugal, surgiram nos últimos anos diversas associações público-privado. Para Lisboa podemos referir a criação da Ambelis – “Agência de Desenvolvimento para a Modernização da Base Económica de Lisboa” - que decorreu de um dos objectivos definidos no Plano Estratégico de Lisboa (1992) – “*Tornar Lisboa competitiva no sistema das cidades europeias*” – que inclui como linha de acção a “*renovação e desenvolvimento da base económica de Lisboa*”, prevendo para tal a criação duma Agencia (C.M.L., 1992, p.94).

A Ambelis, tem características duma “Pro-growth Regime”, uma vez que prossegue a promoção de Lisboa no contexto das cidades europeias, procurando parcerias para a concretização de acções de desenvolvimento na cidade. Nos seus capitais, maioritariamente municipais (26%), envolve 44 accionistas, entre os quais: associações, comercial e industrial; instituições bancárias e seguradoras; universidades e institutos de investigação; empresas de telecomunicações; empresas públicas, de transportes e serviços, e empresas privadas (por exemplo de construção civil).

Numa perspectiva mais localizada, a Junta de Freguesia de Benfica tem também uma experiência de associação com privados, para prestação de serviços à população. Nas suas instalações funcionam equipamentos desportivos, culturais e sociais, cuja gestão é assegurada pela Junta de Freguesia, mas que enquadra a actividade de particulares e instituições de solidariedade social, e desenvolve acções de apoio domiciliário à população idosa.

Retomando as experiências europeias, parece-nos relevante para a análise que pretendemos fazer sobre o sistema de planeamento e as novas preocupações urbanas, referir a título de exemplo, alguns casos de cooperação intergovernamental e público-privado, em três cidades: Londres; Barcelona e Lille.

Londres – “*Canary Wharf*”, nas *Docklands*

A cooperação público-privado encetada em 1978, na Grã-Bretanha, tinha como linha de força a atracção de investimento privado para áreas deprimidas. Em meados dos anos oitenta, o governo central reforçou a componente de revitalização económica na escolha das áreas de intervenção, em detrimento da melhoria das condições sociais que seria, na sua perspectiva, alcançada através daquela. O novo modelo de parceria era centralizado, com fragmentação das estruturas regionais e desregulamentação e perda de poder de decisão dos governos locais. O controlo do governo central exercia-se, não apenas através de escolha dos representantes nas estruturas de decisão, onde o sector privado detinha grande poder de influência, mas também na regulamentação geral, no financiamento das intervenções e no controlo dos gastos dos governos locais (Newman e Thornley, 1996, pp.111-139).

O interesse nacional na criação de um centro complementar á City, reforçando Londres como centro financeiro europeu, determinou a entrega da sua concretização, nas *Docklands*, a uma “*Urban Development Corporation*” (UDC), suprimindo a área ao planeamento do governo local. Segundo os autores atrás citados (Newman e Thornley, 1996), o primeiro projecto de desenvolvimento foi abandonado, em 1987, quando a *Olympic and York* tomou a responsabilidade da intervenção substituindo a UDC inicial. O novo projecto, denominado “*Canary Wharf*”, incluía uma grande área de escritórios e um centro comercial. A viabilidade económica do empreendimento foi abalada pela a crise de procura de escritórios, no final da década de 80, e agravou-se com a perda da sua atractividade, face à construção de grandes áreas de escritórios na envolvente da City, no início da década de 90. Esta construção, de iniciativa da *City Corporation*, foi possível pela inexistência de uma estratégia regional e pela desarticulação intergovernamental. A viabilização económica de “*Canary Wharf*” só veio a ser garantida com a decisão de construção de uma nova linha de Metro, ligando as *Docklands* ao centro de Londres, para a construção da qual a *Olympic and York* terá de

comparticipar com um capital correspondente a 14% do investimento global do projecto.

Este exemplo faz ressaltar os aspectos negativos da política de cooperação público-privado levada a cabo na Grã-Bretanha e que de uma forma geral determinaram o seu relativo fracasso. Desde logo, a falta de democraticidade de todo o processo com origem no elevado grau de centralização e no excessivo protagonismo do sector privado, que comprometeram, na escolha dos projectos, a realização de intervenções em áreas socialmente mais desfavorecidas, depois o facto de se tratar de projectos de desenvolvimento desarticulados, sem que os poderes públicos definissem à partida uma estratégia global para a região onde se inseriam ou, mesmo, se preocupassem com o planeamento territorial.

Barcelona – Jogos Olímpicos 1992

Muito diferente da experiência anterior é a de Barcelona, na qual o sector público teve um papel determinante para o sucesso da intervenção. Com efeito, a partir de 1980, o planeamento urbano foi encarado como fundamental para o desenvolvimento da cidade e contou com a participação das associações de moradores na qualificação das condições de habitação e na melhoria dos serviços e dos equipamentos colectivos.

A escolha de Barcelona, em 1980, para a realização dos Jogos Olímpicos de 1992, gerou um sentimento de patriotismo na cidade que permitiu encarar com optimismo, a modernização das infraestruturas e a realização dos projectos há muito idealizados, como a frente de mar *Poble Nou* e a via circundante da cidade *Les Rondes* (1960), e empreender uma estratégia de “marketing” da Cidade a nível internacional (Newman e Thornley, 1996, pp. 91-95).

Segundo a obra atrás citada (Newman e Thornley, 1996), o plano estratégico foi da responsabilidade do governo local, que envolveu na tomada de decisões, um conjunto de agentes locais: duas federações de sindicatos, a Universidade, representantes dos parceiros económicos, a Câmara de Comércio e a federação do patronato. Todas as realizações ficaram sujeitas ao cumprimento dos planos locais, sendo a sua coordenação entregue a empresas do governo local. Estas formaram com o governo central uma “holding” (HOLSA), cujo capital, para financiar a realização dos Jogos Olímpicos, era 49% do governo local e 51% do governo central, o qual presidia, através dum seu

representante, escolhido com o acordo da Cidade. Para a realização da vila olímpica em *Poble Nou*, foi constituída uma empresa do governo local (VOSA), que planeou a urbanização, expropriou os terrenos e procedeu às demolições, tendo alienado ao sector privado os terrenos para a construção das áreas de escritórios, do hotel e do centro comercial.

A cooperação público-privado, para a concretização de um objectivo com data preestabelecida, beneficiou dum clima a que, responsáveis do governo local, chamaram “de crise”, o qual, segundo eles, permitiu realçar os objectivos globais e reduzir os conflitos de curto prazo, facilitando os acordos operacionais (Newman e Thornley, 1996, pp.91-95).

Lille – “*Euralille*”

A experiência de Lille refere-se à estratégia de desenvolvimento da sua área metropolitana, na sequência da escolha de localização, em Lille, do nó de transportes de alta velocidade (TGV), que efectuará as ligações europeias, Lille/Londres e Paris/Lille/Bruxelas/Vale do Rhur. Esta escolha, que provocou o interesse, pela região, dos investidores a nível internacional, deveu-se ao sucesso do “lobbing” levado a cabo pelo Grupo público-privado, constituído pela *TGV-Gare de Lille*, para o qual pesou a influência política do *Maire* de Lille, Pierre Mauroy (Newman e Thornley, 1996, pp. 189-199).

O complexo, associado ao nó – “*Euralille*” - integra um centro comercial, escritórios e um centro de negócios, servidos por áreas habitacionais e de hotelaria, por equipamentos culturais e de lazer, por um grande parque urbano – “*Parc Matisse*” - e por um centro de congressos e exposições – “*Lille Grand Palais*”. A autoridade estratégica da área metropolitana de Lille “*Communauté Urbaine de Lille*” (CUDL), apoiou o projecto como parte integrante do programa de recuperação económica e social da região. Este programa serviu de base ao planeamento, entregue a uma agencia “*Agence de Développement et d'Urbanisme*”, e nele estavam incluídos ainda centros industriais e de distribuição, cabendo a cada uma das cidades uma função específica, no conjunto da área metropolitana. O plano da “*Euralille*” foi aprovado pela CUDL, em 1990, após o que foi criada uma *Société d'Economie Mixte* (SEM) para coordenar e realizar a maioria dos projectos do complexo. A SEM era liderada pelo presidente da

CDUL, que acumulava o cargo com o de Maire de Lille. Os parceiros públicos desta Sociedade eram, a CUDL, o *Departement du Nord*, o conselho regional e os governos locais (de Lille, La Madeleine, Roubaix, Fourcoing e Villeneuve d'Ascq), com 53% das acções, o restante capital estava entregue a um conjunto de entidades públicas e privadas incluindo a banca local, a *Société National des Chemin de Fer* (SNCF), as Câmaras de Comércio e Indústria, a *Société Centrale pour l'Equipement du Territoire*, e uma pequena parte era detida por bancos estrangeiros, cuja participação foi considerada importante para a atracção de investimento estrangeiro. Para garantir a qualidade da operação a SEM, entregou os projectos a técnicos de reconhecido valor internacional e dispunha de estruturas consultivas, constituídas por especialistas, para apreciar e preparar a tomada de decisão em cada uma das diferentes áreas de intervenção: económica, cultural, desenvolvimento, comunicações e arquitectura e urbanismo. A construção do "*Lille Grand Palais*", foi financiada pelos governos local e central e por fundos estruturais da União Europeia, enquanto a construção da estação foi conduzida pela SNCF (Newman e Thornley, 1996, pp. 189-199).

Nesta experiência o protagonismo inicial dos poderes públicos (CDUL), na definição do programa e no planeamento urbanístico, foi posteriormente transferido para uma empresa mista (SEM), que geriu a operação, nomeadamente a elaboração dos projectos, a construção e o "marketing". A articulação das diferentes fases e projectos foi no entanto assegurada pela participação da autoridade metropolitana e de governos locais na SEM e ainda pela capacidade de liderança de uma pessoa, Pierre Mauroy, que assegurou, simultaneamente, a liderança da cidade de Lille, da sua Área Metropolitana e da Sociedade de Economia Mista.

A competitividade entre cidades irá contribuir, certamente, para a continuidade na procura de novas estruturas institucionais e de novas alianças, que permitam alcançar os recursos necessários para concretizar os objectivos políticos. Os recursos incluem, para além dos financeiros, os de enquadramento jurídico e assessoria organizacional. Neste quadro, o sistema de planeamento tem um papel importante no estabelecimento de regras de ordenamento, e na contribuição que os técnicos de planeamento local podem dar na construção dum modelo de gestão urbana com sucesso.

3.6 O actual quadro legal e as novas preocupações do ordenamento urbano

As novas preocupações ambientais e de sustentabilidade, e a nova gestão das cidades em cooperação com os diferentes níveis de governo e com o sector privado, de forma transparente e pública, apontam para a necessidade de existir uma definição clara, por parte dos poderes públicos, quanto às estratégias de desenvolvimento. Para tal é fundamental que as orientações de nível nacional sejam traduzidas num plano regional, com carácter estratégico, o qual por sua vez deve orientar o desenvolvimento local (municipal). A este nível, definida a estrutura espacial e as prioridades de intervenção, o modelo de planeamento a uma escala inferior deve adaptar-se à realidade de desenvolvimento de cada fracção do território e considerar as condições necessárias para a sua operacionalização, nomeadamente, as formas de cooperação intergovernamentais e público-privado, que ao promoverem a revitalização económica e a qualidade ambiental, garantam também os correspondentes benefícios sociais e conduzam à sustentabilidade global. Em síntese, o planeamento urbanístico deve contribuir para o bem-estar dos cidadãos de forma duradoura.

Face ao actual quadro legal, será necessário, em primeiro lugar, atender à importância do Plano Regional de Ordenamento do Território como um plano estratégico da região, articulado com o Plano de Desenvolvimento Regional, em cujo processo de tomada de decisões devem ser envolvidos os poderes e os agentes locais mais importantes. A esta escala de planeamento é possível ter uma visão sistémica, os objectivos ganham forma, visando o desenvolvimento sustentado em padrões ambientais correctos, definem-se as redes principais, de infraestruturas e equipamentos e a estrutura espacial das redes urbanas e das actividades económicas. É ainda, o nível mais adequado para a definição de programas integrados, para o enquadramento da aplicação de fundos comunitários e para o desenvolvimento de acções de promoção e de “marketing” a nível internacional.

Em segundo lugar, tendo em conta as restrições financeiras das autarquias locais, parece importante a utilização de um novo instrumento de planeamento – Regulamento Municipal – que, respeitando o P.D.M., defina a uma escala inferior programas de desenvolvimento local, quer sectoriais, como no caso de redes de equipamentos colectivos de: ensino, saúde, desporto, sociais, etc.; ou da estrutura

verde, quer parciais, para áreas de intervenção prioritária, que possam fundamentar, de forma clara, transparente e pública, a realização de acordos intergovernamentais e público-privados, com vista à sua implementação.

4 Escalas de Intervenção e Tipologia dos Planos

A análise que adiante se desenvolve com base no actual sistema de Planeamento e Ordenamento do Território em Portugal, tem como objectivo identificar de forma sistemática, para cada escala de intervenção, os instrumentos de planeamento territorial existentes, definir os problemas que devem ser resolvidos por cada tipologia de plano e reflectir sobre a emergência da alteração ou ajustamento do actual quadro legal (em particular dos P.M.O.T.'s), no contexto em que ele se insere e face aos novos desafios e preocupações do ordenamento urbano, tratados no capítulo anterior.

4.1 As competências da Administração Central e Local no planeamento urbanístico

Precedendo a análise das escalas de intervenção e dos instrumentos de planeamento, importa referir o contexto institucional em que este se insere.

A alteração do regime político ocorrida em 25 de Abril de 1974 criou as condições necessárias ao reforço do poder local. A nova Constituição da República Portuguesa definiu três níveis de Administração: Central, Regional e Local. A Lei nº 79/77, de 25 de Outubro, Lei das Atribuições e Competências das Autarquias Locais - posteriormente alterada pelos Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de Março, Lei nº 25/85, de 12 de Agosto, Lei nº 18/91 de 12 de Junho, e Lei nº 35/91, de 27 de Julho - definiu as atribuições das autarquias locais democráticas e as competências dos seus órgãos.

Em 1979, através da Lei nº 1/79, de 2 de Janeiro (Lei das Finanças Locais), é consagrado o regime de autonomia financeira das autarquias que, ao definir os recursos para os municípios - percentagem de impostos lançados pelo Estado, receitas do Orçamento Geral do Estado (como o F.E.F.) e ainda receitas provenientes de impostos e taxas locais - constitui o instrumento mais importante de consolidação da autonomia do poder local. Em 1984, com a publicação do Decreto-Lei nº 98/84, de 29 de Março, é alargado o leque de taxas municipais, sendo acrescentadas receitas provenientes do imposto de mais-valias, e passando o F.E.F. a englobar todas as transferências financeiras da Administração Central. A Lei nº 1/87, de 6 de Janeiro, completa os diplomas anteriores e adapta ao ordenamento jurídico nacional directivas comunitárias

tendo sido, posteriormente, objecto de alterações através dos seguintes diplomas: Decreto-Lei nº 470 B/88, de 19 de Dezembro, Lei nº 101/89, de 29 de Dezembro, Lei nº 65/90, de 28 de Dezembro, Lei nº 2/92, de 9 de Março e Decreto-Lei nº 37/93, de 13 de Fevereiro, ajustando as receitas à estrutura da tributação do rendimento.

É neste contexto que o sistema de planeamento deve produzir os instrumentos de planeamento urbanístico e de ordenamento do território necessários ao cumprimento dos objectivos nacionais de desenvolvimento económico e social.

Em Portugal não existem regiões administrativas, embora a sua criação esteja claramente expressa na Constituição. O território nacional encontra-se actualmente dividido em áreas regionais de ordenamento, que correspondem à desconcentração de serviços da Administração Central. Sem querer aprofundar os possíveis modelos de regionalização, e muito menos a delimitação geográfica das regiões, parece-nos contudo pertinente a necessidade de uma descentralização efectiva das competências do governo para as regiões no domínio do ordenamento do território, as quais, estando mais próximas do território a administrar, podem intervir de forma mais eficiente com os adequados meios humanos e financeiros. Definidas as orientações de política nacional, as opções de política de desenvolvimento regional, devem potenciar os recursos de cada região, com base numa forte articulação com o ordenamento do território e o ambiente, reforçando assim a coerência das intervenções e reduzindo desequilíbrios internos. Um governo regional é nesta perspectiva um factor aglutinador da região ao qual cabe a defesa dos seus interesses em competição (natural) com as suas congéneres, nacionais ou estrangeiras, o que também é um factor mobilizador do desenvolvimento. Esta tem sido aliás a opção organizativa dos países da Europa Ocidental, nomeadamente da Espanha, que constitui o exemplo mais recente de regionalização, efectuado em 1978 após a instauração da democracia.

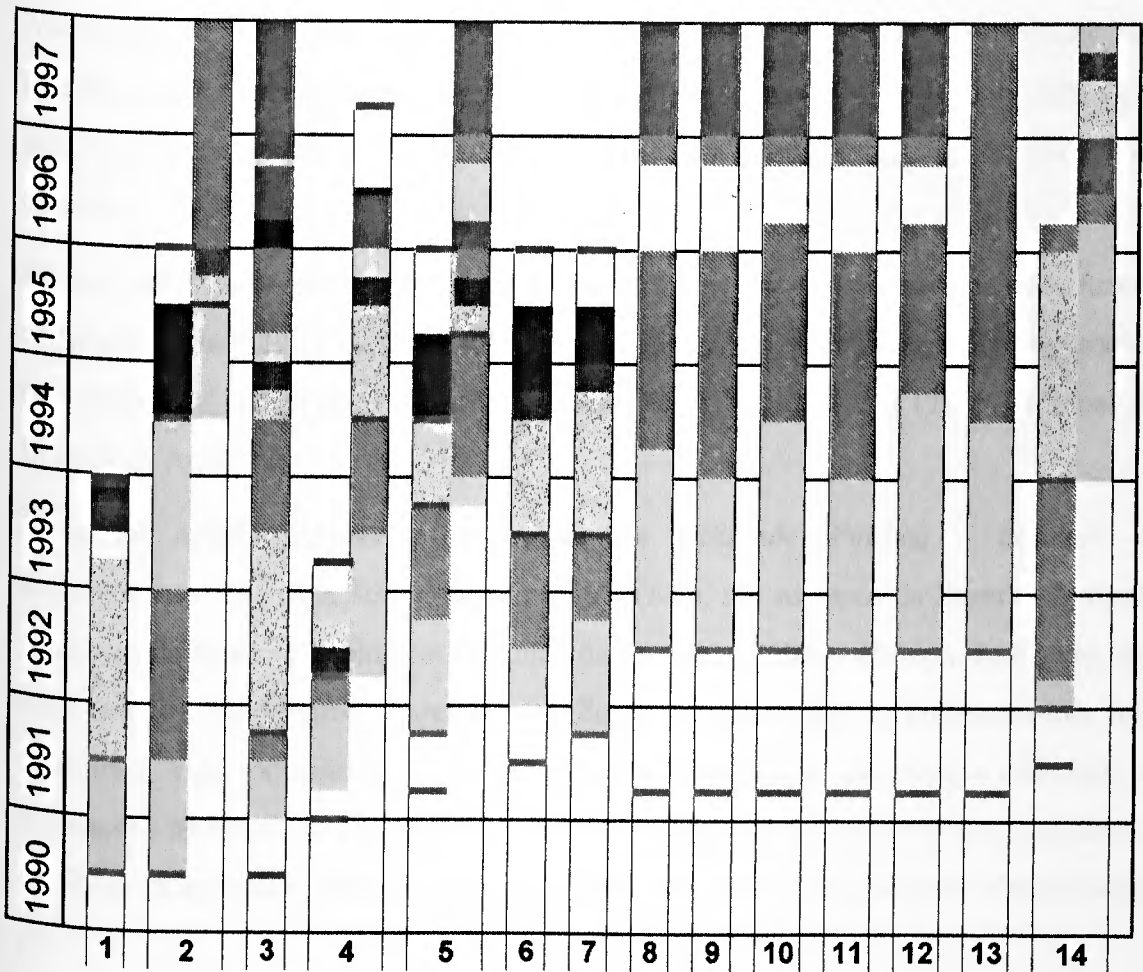
À Administração Local, compete, no território municipal, o planeamento, a gestão e a fiscalização das acções que têm por objectivo ou como efeito a alteração do uso do solo e o ordenamento do território, com vista ao bem-estar das populações.

4.2 Escalas de intervenção, situação actual

A adopção de políticas de solos e de políticas de desenvolvimento (económico, social e de ambiente), têm subjacentes a definição dos objectivos a alcançar, mesmo quando estes não são explicitados com clareza. Esta definição deve ser prévia à escolha das políticas, deve basear-se na informação sobre a realidade existente e nas tendências de evolução a longo prazo, e garantir o envolvimento e a participação dos agentes locais na sua discussão. Quando as metas a atingir são explicitadas de forma clara, reduz-se o risco de más interpretações ou de decisões erradas e promove-se a imagem de uma Administração menos discricionária. Esta atitude deve ser reforçada com a afirmação da vontade política de cumprimento das metas, concretizada através da sua programação temporal, e do efectivo acompanhamento dos processos, sob pena de se vir a verificar a perda de oportunidade estratégica de actuação, por dilação no tempo ou por falta de dinâmica. Para ilustrar o que acabamos de referir apresentamos, no quadro 4.1, um esquema síntese da análise processual de alguns instrumentos urbanísticos que a Câmara Municipal de Lisboa deliberou elaborar no início da década de noventa. Nele estão representados os tempos reais de elaboração e de tomada de decisão pelas diferentes instâncias traduzindo objectivamente o enquadramento político dos processos de planeamento em causa.

O planeamento fundamenta-se nas políticas definidas e integra como componentes o programa de desenvolvimento económico/social e de ambiente e a sua expressão espacial. Nas escalas Nacional, Regional e Local, independentemente das competências, são ponderadas aquelas componentes, as quais apresentam graus de abstracção decrescente. O programa à escala do país dá orientações para o programa regional e este para o local; o método é (deve ser) iterativo, desenvolvendo-se nos dois sentidos: os níveis superiores dão indicações para os inferiores, cujo trabalho a uma escala mais detalhada permite corrigir o programa do nível superior. É, portanto, um processo dinâmico, de trabalho simultâneo nos diferentes níveis, utilizando um método de aproximações sucessivas, e está intimamente ligado às competências e organização dos diferentes níveis da Administração Pública e à forma como estes se articulam.






Podemos definir de forma sintética, para as diferentes escalas de intervenção, os instrumentos de política e os objectivos que estes perseguem, de acordo com o actual quadro legal de ordenamento do território.



Planos de Pormenor

- 1 Polo Universitário da UTL
- 2 Cruzeiro e Rio Seco
- 3 Espaço de Bartolomeu Dias
- 4 Eixo Urbano Luz-Benfica
- 5 Pedrouços
- 6 Quarteirão da Garagem Militar
- 7 Envolvente do Mercado de Benfica
- 9 Casal Ventoso
- 10 Pedreira do Alvito
- 11 Avenida de Ceuta Norte
- 12 Alcântara-Terra
- 13 Sete Moinhos
- 14 Aterro da Boavista

Etapas / Momentos de decisão

-  C.M.L.
-  Elaboração
-  Parec. Internos
-  Parec. Externos
-  Inq. Público
-  A.M.L.
-  Publicação

Planos de Urbanização

- 8 Vale de Alcântara

Quadro 4.1 Análise processual de P.M.O.T.'s da C. M. de Lisboa iniciados na década de noventa.

Nacional

Normativas e Regulamentos Gerais - constituem princípios orientadores das intervenções e visam garantir níveis mínimos de qualidade e/ou normalizar conceitos, simbologias e métodos de trabalho, com reflexo no planeamento e ordenamento do território.

Planos de Desenvolvimento Económico/Social e de Ambiente - documentos orientadores da política de desenvolvimento, quer na sua vertente económica e social, quer ambiental, nomeadamente o Plano Rodoviário Nacional e o Plano Nacional da Política de Ambiente;

Servidões Administrativas e Restrições de Utilidade Pública - definem as condicionantes de ocupação e transformação do solo, são os casos da Reserva Agrícola Nacional, da Reserva Ecológica Nacional, do Domínio Público Hídrico do Estado, das áreas sujeitas ao Regime Florestal, das Zonas de Protecção: a Infraestruturas (ex: aquedutos, vias rodoviárias, ferrovias, redes de distribuição de energia eléctrica); a Instalações Militares ou Prisionais e a Edifícios Públicos (ex: hospitalares, escolares); das Zonas Especiais de Protecção a monumentos ou imóveis oficialmente classificados, etc.

Regional

Plano Regional de Ordenamento do Território - documento normativo de política de ordenamento regional e programático para os planos directores municipais. É um plano de estrutura alicerçado num relatório do qual fazem parte a caracterização e diagnóstico da situação e as propostas sobre: comunicações regionais; recursos naturais e patrimoniais; hierarquia da rede urbana; infraestruturas e equipamentos estruturantes (supramunicipais), política de habitação e emprego; bem como a programação temporal das metas a atingir, com base no plano de médio prazo regional – Plano de Desenvolvimento Regional.

A definição territorial do uso do solo é, nesta escala, esquemática, indicando essencialmente a localização dos elementos estruturantes principais, e o regulamento disciplina as matérias abrangidas pelo plano, incluindo a ocupação, uso e transformação do solo.

Local

Nesta escala de planeamento incluem-se os planos directores municipais e intermunicipais, e também os planos de urbanização e os planos de pormenor. Em relação a cada um destes instrumentos sintetizamos os objectivos que devem presidir à sua elaboração e, sumariamente, a formatação que devem apresentar:

Plano Director Municipal e Intermunicipal - Admite-se que possam ser elaborados planos intermunicipais, abrangendo por isso mais que um concelho, sempre que a dimensão e a complementaridade de estratégias o justifique. Pode ser o caso de redes de centros urbanos complementares a nível de uma sub-região, ou municípios pertencentes a uma área metropolitana.

O Plano Director Municipal (P.D.M.) é um instrumento normativo, e programático para os instrumentos urbanísticos de nível inferior, que deve assumir as orientações estratégicas municipais, formalizadas ou não em documento específico, como é o caso das cidades médias, onde esta figura de plano, embora sem enquadramento legal, foi imposta, por despacho ministerial, como condição de acesso ao Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e Apoio à execução dos P.D.M.'s (PROSIURB).

Este Plano tem como objectivo a definição da estrutura espacial e deve incluir, para além das condicionantes legais (Planta de Condicionantes): o desenho esquemático da rede viária principal; a localização das componentes principais das infraestruturas de abastecimento de água, saneamento básico e o tratamento de resíduos; os perímetros urbanos, incluindo os espaços urbanos e urbanizáveis; os equipamentos colectivos de nível municipal ou sub-regional; a estrutura verde principal; o património edificado e a paisagem e as áreas prioritárias de intervenção (Planta de Ordenamento). O zonamento é estabelecido em função das classes de uso do solo¹⁶. O regulamento inclui, para além das condicionantes (servidões administrativas e restrições de utilidade pública), as regras de ocupação uso e transformação do solo, os índices urbanísticos e as normas programáticas para os instrumentos urbanísticos de nível inferior.

¹⁶ Segundo o nº1 do Artigo 28º do Decreto-Lei nº 69/90, de 2 de Março são: espaços urbanos; espaços urbanizáveis; espaços industriais; espaços para indústrias extractivas; espaços agrícolas; espaços florestais; espaços culturais e naturais e espaços canais.

O relatório, para além do diagnóstico e da fundamentação da proposta nas diversas vertentes - física, social e económica – poderá estabelecer o programa de execução e faseamento, orientador do plano de actividades municipal.

Planos de Urbanização - Abrangem espaços urbanos e urbanizáveis do território municipal e são instrumentos normativos e programáticos para os instrumentos de nível inferior. Devem respeitar as orientações definidas no plano director municipal ou inter-municipal.

Têm como objectivo a solução de estrutura urbana e, para além das condicionantes, servidões administrativas e restrições de utilidade pública (Planta de Condicionantes), devem definir: os traçados esquemáticos da rede viária, principal e secundária, e das infraestruturas primárias; o zonamento por categorias de uso dominante¹⁷; os equipamentos colectivos; as reservas naturais e estrutura verde secundária; as áreas de expansão e o património e áreas a preservar (Planta de Zonamento).

O relatório apresenta a caracterização da situação actual, as análises e justificações das propostas nas diversas vertentes - urbanística, social e económica - devendo nele constar também o programa de execução e a repartição de encargos, de apoio ao plano de actividades municipal.

O regulamento do plano estabelece as normas de intervenção para a implementação do plano e as regras de ocupação, uso e transformação, do solo aplicáveis a cada espaço, e respectivos parâmetros. Define ainda, quando se justifique, quais as áreas que devem ser objecto de plano de pormenor.

Planos de Pormenor - Abrangem espaços urbanos e urbanizáveis que podem ter uma ou mais categorias de espaços: áreas consolidadas; a reconverter; de salvaguarda e de expansão. São instrumentos normativos de formalização do desenho urbano que, tendo um suporte de regulamento administrativo, obrigam a Administração Pública e terceiros à sua aplicação. Devem conformar-se com os planos de nível superior P.D.M. ou P.U.

O objectivo fundamental desta tipologia de plano é o de definir o desenho urbano e o parcelamento. Para atingir este objectivo o plano, para além de definir as condicionantes

¹⁷ Por exemplo: áreas históricas; áreas habitacionais, de moradias; áreas de habitação colectiva; áreas mistas ou terciárias; áreas de investigação e tecnologia, etc.

(Planta de Condicionantes), tem como conteúdo mínimo obrigatório: o parcelamento, a definição de espaços públicos e privados; a malha urbana (vias distribuidoras, locais e pedonais); os arranjos de espaços públicos; a caracterização e localização dos equipamentos colectivos; a morfologia (esclarecendo quais as construções a demolir e a manter e o património a valorizar) e a estrutura funcional, (Planta de Implantação)¹⁸. Em áreas de expansão ou a reconverter, onde se cria uma nova malha e infraestruturas urbanas, deve ser definido com detalhe, em plantas de trabalho, o traçado das redes, de forma a apoiar a realização posterior dos projectos de execução das vias, outras infraestruturas, e arranjos exteriores, estes elementos constam do relatório, no qual se caracteriza a situação existente e justificam as propostas de intervenção, apresentando ainda o programa de execução e financiamento, de apoio ao plano de actividades municipal.

Do regulamento constam obrigatoriamente, para além das condicionantes, as regras de ocupação, uso e transformação (do solo e das construções) e a indicação dos parâmetros urbanísticos e dos valores máximos, de áreas de pavimento por usos, e de fogos.

Planos Especiais de Ordenamento do Território (P.E.O.T.'s)

Os Planos Especiais de Ordenamento do Território, porque englobam diferentes tipologias (já referidas no Capítulo 0 – Introdução, deste trabalho), não são na nossa perspectiva enquadráveis numa única escala territorial. Esta foi a razão porque optámos por tratá-los separadamente.

Os P.E.O.T.'s são instrumentos normativos de política sectorial, da responsabilidade da Administração Central, que regulam as intervenções no território, nomeadamente, as acções de planeamento local, e que se devem compatibilizar com os P.R.O.T.'s. Entende-se, assim, que devem ser observadas nos P.R.O.T.'s as normas específicas (sectoriais) dos P.E.O.T.'s, mas que estas, no entanto, devem articular-se entre si, no território regional.

¹⁸ Este conteúdo resulta do texto do nº 5 do Artigo 10º do Decreto-Lei nº 155/97, de 24 de Junho, que simplificou o conteúdo previsto no Decreto-Lei nº 69/90, de 2 de Março, alterado pelo Decreto-Lei nº 211/92, de 8 de Outubro.

Os P.E.O.T.'s têm como objectivo a definição dos princípios e regras de ocupação, uso e transformação do solo, nas respectivas áreas de intervenção. Para tal definem as restrições e condicionantes (Planta de Condicionantes), a intensidade de uso do solo, bem como as principais obras públicas (no Regulamento e Planta Síntese) e o respectivo programa de execução.

4.3 Escalas de Intervenção, propostas de ajustamento aos instrumentos urbanísticos

Na abordagem da necessidade de ajustamentos ao actual quadro legal de ordenamento do território, cabe fazer uma introdução no que diz respeito aos princípios que devem presidir à intervenção/gestão do território por parte da Administração Pública, e à importância que o sector público deve ter na garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos.

De facto, a gestão pública na Europa Ocidental, tem vindo a privilegiar, desde o final da década de 70, os aspectos qualitativos sobre os quantitativos e a desenvolver métodos de actuação pró-activa com base numa visão estratégica de desenvolvimento, onde as preocupações com o ambiente e a sustentabilidade, a participação pública e a cooperação intergovernamental e entre público e privado, têm vindo a adquirir um papel cada vez mais importante.

A gestão pública deve, na intervenção no território, ter como objectivo o bem-estar do Homem nos aspectos ambientais e de realização pessoal. A sua concretização deve servir para “ *expressar a cultura desse mesmo Homem, em termos que se projectam para além do seu próprio tempo, em testemunho das comunidades humanas, de cada lugar e de cada época.*” (Costa Lobo, 1974/75). Para tal tem de obedecer a determinados princípios, nomeadamente: o princípio da equidade, que não pode sacrificar para justificar a obediência a critérios de eficácia; e o princípio do desenvolvimento harmonioso do espaço, tendo em conta na sua estratégia os aspectos culturais, ambientais, sociais e económicos. Para alcançar o objectivo a que se propõe, a Administração Pública, deve basear a sua gestão no planeamento. A liberalização excessiva deste, assente na lógica de mercado (maximização do lucro), tem-se revelado negativa contribuindo para a descaracterização da imagem das cidades, que surgem mais

como uma “*manta de retalhos*” e um somatório desintegrado de intervenções, onde muitas vezes não foram devidamente satisfeitas as necessidades básicas para o bem-estar dos cidadãos como sejam: os serviços e equipamentos colectivos, as áreas verdes, os espaços de recreio, lazer e cultura, a facilidade de acessos em geral e dos trajectos diários (casa-emprego), em particular. Como causa desta situação está o facto de a promoção privada (mesmo quando se trata de operações de loteamento) estar limitada, por não controlar as áreas exteriores à sua propriedade, nomeadamente a rede viária e as acessibilidades, e pela necessidade de retorno, tão breve quanto possível, do capital investido. Como consequência desta necessidade, os promotores e os outros agentes intervenientes no processo apresentam, regra geral, pouca sensibilidade à contribuição que o desenho urbano pode ter para a melhoria do ambiente urbano, particularmente nas áreas livres públicas, que, na sua perspectiva, constituem espaços vazios (ínúteis) por não se poder investir nelas (Pedro George, 1995, pp. 112-119).

O planeamento não pode desprezar a informação e os contributos que uma participação alargada proporcionam. Isto não quer dizer que esteja ausente dele uma componente de discricionariedade, indispensável para alcançar uma proposta que, embora integradora, dificilmente será consensual. No entanto, um fosso separa uma solução de articulação de diferentes perspectivas e interesses, de uma proposta que apenas compromete quem a faz e quem é responsável pela sua aprovação. Por isso, embora, se reconheça que o licenciamento de loteamentos e obras de urbanização seja operativamente mais célere que o sistema de planeamento, a sua menor transparência e capacidade de articulação de todas as componentes de intervenção no território não os colocam, como se pode admitir de forma simplista, em alternativa ao planeamento mas como complemento deste. Reconhecemos, assim, que o processo de planeamento sendo mais abrangente e de maior transparência cumpre melhor os princípios de desenvolvimento harmonioso do espaço e da equidade.

A análise para cada escala de intervenção, dos instrumentos de planeamento existentes e da emergência de alterações ou ajustamentos, é desenvolvida tendo em atenção, para cada instrumento, os objectivos a atingir e os problemas que devem ser resolvidos nessa escala. Assim, para cada tipologia de instrumento existente, serão definidos os objectivos, as funções que deve desempenhar e os problemas que deve resolver, o tipo de formatação e o seu conteúdo. Finalmente propõe-se a introdução de instrumentos que

se consideram necessários para responder aos novos desafios que a gestão urbana tem de enfrentar e que foram abordados no capítulo anterior.

Nacional

Regulamentos Gerais – mantém-se, em relação a estes instrumentos, os objectivos já referidos, que são essencialmente os de garantir níveis mínimos de qualidade das intervenções e/ou simbologias e métodos de trabalho. Devem ser instrumentos com funções orientadoras e/ou normativas, podendo ou não incluir elementos gráficos, mas são essencialmente descritivos: regras urbanísticas e normas técnicas e processuais, a respeitar nos diferentes domínios sectoriais, nomeadamente, circulação, infraestruturas, serviços, ambiente, equipamentos colectivos. Deve ter-se em atenção que a generalização transporta consigo alguns riscos, pelo que a validação das regras deve ser monitorizada, sob pena de desadaptação à realidade. A normalização dos conceitos e critérios a aplicar no planeamento é, no entanto, do nosso ponto de vista desejável. Com efeito, os regulamentos dos planos apresentam, para uma mesma escala e tipologia, grande heterogeneidade formal. Internamente, apresentam com frequência deficiências e lacunas na sua estrutura e conteúdo, a que se associa uma imprecisão dos conceitos utilizados. As peças desenhadas, que traduzem graficamente os elementos fundamentais dos planos, recorrem a uma diversidade de simbologias (sejam elas mono ou policromáticas), que não obedecem a padrões universais de representação. Este facto provoca a confusão dos técnicos, quer da Administração, quer particulares, quando pretendem fazer uma leitura precisa das soluções propostas. Finalmente, a ambiguidade criada pela inexistência de uma interpretação única do conteúdo dos planos, reduz a sua eficácia e subverte os objectivos que, através destes instrumentos urbanísticos, se propunham alcançar.

Assim, destacamos neste ponto, a definição dos parâmetros urbanísticos, pela importância que têm, na tradução da utilização do solo expressa nos planos, sejam estes de ordenamento territorial do desenvolvimento regional (P.R.O.T.), de estrutura espacial (P.D.M.), de estrutura urbana (P.U.) ou de desenho urbano (P.P.). Consideramos na análise três tipos de parâmetros urbanísticos: parâmetros descritivos; parâmetros quantitativos e índices, que a seguir se apresentam, com base nas obras abaixo mencionadas, e que mais adiante sistematizaremos face à pertinência da sua utilização específica nas diferentes escalas e tipologias de Plano e consoante as funções que nele

devem desempenhar (Campos, 1987; Costa Lobo; Pardal; Correia e Sousa Lobo, 1990; L.N.E.C., 1993; Paulo Correia, 1993):

Parâmetros descritivos

Ao balizar a ocupação do solo, nos regulamentos urbanísticos são utilizados indicadores descritivos. São exemplo destes, a definição da imagem e dos usos atribuídos às parcelas ou às construções: *área destinada a escola EBI; área destinada a centro de saúde; as construções devem respeitar a harmonia formal do conjunto urbano em que se inserem; edifício misto com utilização comercial a nível do rés-do-chão e habitação nos pisos superiores*. No caso de se pretender uma regulamentação mais próxima da gestão, ou seja, mais fina, os parâmetros descritivos podem incluir outras especificações de apoio aos projectos de execução, como por exemplo: *o acesso público ao centro de saúde deve prever rampas; o uso comercial do edifício deve destinar-se a restauração; no alçado principal, os vãos devem respeitar o ritmo das fachadas dessa frente edificada, o material a utilizar nos caixilhos das janelas é madeira exótica bem seca, com o perfil igual ao existente, pintado de cor verde e panos de vidro transparente*.

Parâmetros quantitativos

Os parâmetros quantitativos ou métricos compreendem: os indicadores geométricos – fixam dimensões lineares ou angulares dos edifícios, dos conjuntos ou das malhas. “*Estes parâmetros definem com grande precisão a forma urbana e a arquitectura dos edifícios.*” (Campos, 1987, pp. 39-43). São exemplos destes parâmetros: o alinhamento; a frente e a profundidade do lote; o recuo e afastamento (das construções) - determinados por razões de ordem higiénica e estética; o polígono de implantação; a cêrcea (em metros lineares ou número de pisos), a altura total ou a altura máxima duma construção. A sua utilização, complementada com parâmetros descritivos, tem funções regulamentares de controlo da ocupação do solo em planos de pormenor; os indicadores de superfície - ocupação do terreno S , Superfície: global S_g , bruta S_b , líquida S_l , de logradouro S_{log} , de arruamentos S_{arr} , de equipamentos S_{eq} , de lote S_{lot} , etc.; os

indicadores de área utilizada – área construída A , Área: de implantação A_0 ¹⁹, bruta de construção ΣA_j ²⁰ e de pavimentos cobertos, ou por usos A_j ; os indicadores volumétricos – volume das construções V ; e indicadores populacionais – referem-se à população que habita o espaço P . Com frequência é utilizado um outro indicador urbanístico, referenciado ao número de fogos F e que pode ser objecto de controlo da administração urbanística, ao contrário da população que não é regulamentável mas apenas objecto de análise.

Índices urbanísticos

Os índices urbanísticos, são elementos compostos que relacionam os indicadores através de expressões matemáticas, criando valores de referência. A utilização correcta destes índices deve distinguir os que têm funções de avaliação (diagnóstico) e os que têm funções regulamentares programáticas ou de controlo da ocupação do solo nas várias escalas. Há que ter em atenção ainda, que consoante os índices se referem a diferentes superfícies de terreno (globais, brutas, líquidas ou de parcela/lote), assim assumem significados e importâncias diversas, para as diferentes tipologias de planos. Referindo-se a estas distinções de parâmetros, o Prof. Nuno Portas identifica as dicotomias de escala entre “*indicadores de controlo e acompanhamento (à zona)*”, “*limites físicos por parcelas e referidos ao espaço colectivo*”, acrescentando ainda a distinção entre a adopção de duas atitudes possíveis no que respeita aos parâmetros descritivos: “*imposições ou sugestões de tipologia ou morfologia urbana*” (Nuno Portas, 1995, p.30). Apresentam-se, no Anexo 2, exemplos de índices, relevantes para as análises posteriores deste trabalho, e que constam das “Normas Urbanísticas, Princípios e Conceitos Fundamentais” (Costa Lobo; Pardal; Correia e Sousa Lobo, 1990).

¹⁹ Na interpretação da maioria dos autores, devem ser considerados os pátios interiores e terraços comuns, quando não sejam de acesso público, e as construções anexas, sempre que ultrapassem os 25 m² de implantação. Alguns (ex:L.N.E.C.), no entanto, incluem ainda, com pertinência, a área das varandas e volumes salientes, acima ou abaixo do solo, cuja projecção ultrapasse (caso a caso) mais do que 1,80 m (correspondente à largura máxima das varandas no RGEU) para fora do perímetro exterior das paredes.

²⁰ Alguns autores incluem as áreas das varandas e das galerias exteriores, bem como “*os vãos praticados no pavimento para comunicações verticais, excluindo ductos e condutas de secção superior a 500 cm²*” (L.N.E.C. - M.O.P.T.C., 1993). Este conceito não é, portanto, universal dependendo dos pressupostos considerados. Os municípios adaptam-no à regulamentação de taxas que, por sua vez, constitui ou deve constituir um instrumento de orientação das ocupações.

A regulamentação da ocupação, uso e transformação do solo, não garante por si só a adequada ocupação deste; os aspectos qualitativos têm aqui um papel igualmente importante. Assim existem normas para especificação de materiais e processos construtivos e métodos de promoção da qualidade das intervenções urbanísticas e arquitecturais.

O L.N.E.C. publicou em 1993 um estudo sobre Normas Técnicas para Projecto de Urbanização, Documento Normativo Aplicável para efeitos de Atribuição da Marca de Qualidade LNEC (Campos, 1993), que incluía: recomendações para a edificabilidade dos lotes (recuos e afastamentos, cota de soleira, área de implantação, áreas brutas de construção máximas para cada uso previsto, nº de pisos, nº de fogos, nº de estabelecimentos não residenciais e áreas de logradouro); equipamentos e serviços à comunidade, considerados como essenciais para uma unidade de habitação com o mínimo de 40 fogos e o máximo de 120 fogos (dimensionamento e irradiações das áreas de recreio para crianças e para adolescentes/ adultos e serviços de apoio mínimos). É dada uma atenção especial à humanização dos espaços, em articulação com a rede viária, nomeadamente na escolha da localização dos equipamentos, nas normas de qualidade de construção e na importância atribuída à componente de desenho urbano. Estas matérias deveriam ser integradas em normas orientadoras nacionais, à semelhança do que acontece em países da Europa Ocidental como a Dinamarca onde, The Danish Ministry of Housing publicou, em 1983, regras gerais nacionais para orientar a administração urbanística incluindo, para além dos aspectos constantes do estudo do L.N.E.C., regras de licenciamento de construção e normas de construção (espaços interiores, estrutura, incêndios, infiltrações, insolação acústica, ventilação e serviços: redes de água, esgotos, energia, etc).

A boa execução técnica permite reduzir os custos de manutenção, mas não tem como objectivo a qualidade estética. Se por um lado se tem admitido como consensual o reconhecimento do valor estético ornamental da vegetação no espaço urbano, alternando com as massas edificadas, quando tratamos os aspectos estéticos de uma forma mais dirigida aos objectos concretos, sejam estes jardins, espaços públicos e conjuntos urbanos ou edifícios e mobiliário urbano, as divergências de opinião são inevitáveis.

O reconhecimento dos valores estéticos depende do distanciamento temporal e, pela sua natureza subjectiva, surge como resultado de uma cultura e de uma época. A qualidade

estética é portanto uma matéria complexa, cuja regulamentação é controversa; daí que alguns municípios, para situações especialmente identificadas (áreas sensíveis do ponto de vista paisagístico, edifícios com interesse patrimonial, etc.), tenham optado pela análise caso a caso das propostas de construção (nova, de reabilitação, de alteração ou ampliação do existente), com recurso a uma comissão interdisciplinar de elementos de reconhecida autoridade, que emitem parecer, de apoio à decisão, sobre a integração e qualidade estética das construções. Este processo, ao limitar o conceito de belo ao julgamento de uma elite de especialistas, corre o risco de traduzir apenas a expressão erudita da estética, no entanto, a prática tem demonstrado que decorrido algum tempo de habituação e distanciamento, a opinião pública acaba por adoptar o parecer dos especialistas.

Planos de Desenvolvimento Económico/social e de Ambiente - têm por objectivo orientar o desenvolvimento nacional.

Na nossa perspectiva devem ser instrumentos com uma forte componente estratégica e prospectiva de suporte à função orientadora. Formalmente devem ser essencialmente descritivos integrando elementos gráficos esquemáticos. Dependendo dos domínios específicos o relatório de análise e proposta é complementado com esquemas de: Comunicações nacionais e regionais; infraestruturas estruturantes; recursos naturais; etc.

Servidões Administrativas e Restrições de Utilidade Pública – Não são instrumentos de planeamento territorial, mas um conjunto de condicionantes que devem ser observadas sempre que se intervém no território. À semelhança do que acontece com os regulamentos gerais, as condicionantes devem ser actualizadas, sempre que se justifique, quer em função das alterações no território, quer em função da evolução tecnológica ou outras alterações com significado.

Regional

Plano Regional de Ordenamento do Território – deve ter por objectivo orientar o ordenamento do território numa região, com vista à promoção do seu desenvolvimento, de forma articulada, e coordenada com os planos de desenvolvimento nacional e regional. Complementarmente deve ser um instrumento programático para os Planos

Municipais de Ordenamento do Território (P.M.O.T.'s). A esta escala, as propostas devem comprometer os organismos públicos e as suas tomadas de decisão, sem haver a preocupação de regular ou conferir direitos à intervenção privada.

Parece-nos importante que o P.R.O.T. privilegie a sua componente estratégica e prospectiva, orientadora do desenvolvimento regional e programática do ordenamento ao nível local, tendo o cuidado de manter flexível toda a informação que deve ser objecto de fundamentação a uma escala mais próxima do território, para a qual haverá informação mais detalhada. Assim, no tocante à definição da intensidade de uso do solo, em áreas urbanizáveis, os planos regionais não devem substituir-se aos planos municipais de ordenamento do território e de urbanismo, nomeadamente na definição dos parâmetros urbanísticos.

Formalmente são instrumentos que associam aos elementos descritivos elementos gráficos de estruturação do espaço, estes são, por força da escala, esquemáticos. O relatório deve abordar os aspectos já referidos aquando da situação actual, com a preocupação de que a análise sirva de suporte a uma proposta com carácter prospectivo. O Plano deve incluir ainda a programação temporal dos sub-objectivos e acções e dos principais investimentos.

Local

Plano Director Municipal e Intermunicipal – pensamos que deve ter como objectivo a definição da estrutura espacial, municipal ou intermunicipal. Para tal deve cumprir a função de orientação do ordenamento do território, com vista à promoção do desenvolvimento concelhio, de forma harmoniosa e segundo as orientações programáticas do P.R.O.T., e, complementarmente, ser um instrumento programático com funções supletivas quanto à normativa urbanística, para os instrumentos de nível inferior, uma vez que este instrumento não deve ter funções específicas de gestão.

Mantendo a formatação actual, onde existe um equilíbrio entre os elementos descritivos e gráficos (esquemáticos), para a definição dos aspectos estruturantes (já atrás referidos), o P.D.M. deve incluir ainda: a estrutura da rede de transportes; a definição das áreas a reconverter em termos urbanísticos e a base económica de especialização funcional. Para o cumprimento das funções previstas, o regulamento do P.D.M. deverá

conter a normativa preventiva e supletiva, aplicável até à publicação de instrumentos mais detalhados quer, para áreas parciais quer, sobre temas específicos para a globalidade do território. Neste capítulo, é desejável que os concelhos com maior dinâmica apresentem de forma mais aprofundada, sempre que a informação sobre o território o permita, as medidas preventivas/supletivas a adoptar. É importante ainda, que para além da definição das áreas prioritárias de intervenção, o P.D.M. apresente, obrigatoriamente, a título indicativo o programa de execução e faseamento das intervenções, que sirva de suporte ao planeamento funcional (plano de médio prazo e plano anual de actividades) do município.

Plano de Urbanização – Devem abranger os espaços urbanos e urbanizáveis e as suas áreas intermédias e envolventes. Não devem, na nossa opinião, ser restringidos aos limites administrativos do concelho, porque consideramos ser desejável, em muitas situações, o tratamento das áreas de fronteira de vários territórios municipais de forma articulada. Com efeito, é nestes espaços mais periféricos, que se verificam grandes diferenças de ocupação, resultantes da desarticulação das políticas concelhias e da menor atenção dada ao policiamento urbano das mesmas.²¹ Para atingir este objectivo deve ser adoptado o modelo de planeamento intermunicipal admitido nos P.D.M.'s.

O objectivo dos Planos de Urbanização deve ser a definição da solução de estrutura urbana, respeitando as orientações do P.D.M. É um documento normativo e programático para os instrumentos de nível inferior, com funções de apoio à gestão. Nesta escala de intervenção, para além das especificações já constantes no actual quadro legal, devem ser delimitadas as áreas a reconverter ou reestruturar, e as que devem, obrigatoriamente, ser objecto de plano de pormenor, definindo, no regulamento, para cada uma delas o programa base de urbanização, e as regras supletivas que lhes são aplicáveis até à publicação do instrumento de nível inferior, ou, no caso de se tratar duma área a desenvolver pelo sector privado, até ao licenciamento das obras de urbanização. No relatório do plano, podem figurar outras indicações orientadoras das

²¹ É por exemplo o caso do limite dos Concelhos de Lisboa (Carnide), Loures (Pontinha) e Amadora (Alfornelos), onde: em Lisboa, existe uma Quinta integrada em área verde; em Loures, foram implantadas duas “torres” da habitação (com mais de 10 pisos, servidas por acessos e infraestruturas básicas localizadas nos concelhos limítrofes) e na Amadora foi implantado um bairro ilegal com um máximo de 2 pisos (uma frente de rua que faz o limite com Lisboa, e cujas traseiras são ocupadas pelas “torres” do concelho de Loures).

intervenções que, de uma forma mais flexível, podem ser objecto de tomada de decisão autónoma, nomeadamente, a possibilidade de aplicação de instrumentos operativos, previstos na Lei dos Solos, como: a delimitação de Áreas de Desenvolvimento Urbano Prioritário e Áreas de Construção Prioritária ou áreas onde é desejável a aplicação do Direito de Preferência na alienação de imóveis ou terrenos.

Plano de Pormenor – A decisão de elaboração desta figura de plano deve ter em atenção os objectivos que lhe são inerentes, ou seja, a necessidade de definir o desenho urbano, na área onde se propõe intervir. A Administração pode considerar que, face ao cadastro da propriedade, à necessidade de “cerzir” malhas, à localização, ou à sensibilidade da área, por exemplo, é importante a sua contribuição, nesta escala, para garantir a qualificação do espaço urbano e para o tratamento equitativo dos interessados. A informação base sobre estas áreas deve ser detalhada e, na nossa opinião, é fundamental para a elaboração dum plano de pormenor o conhecimento do cadastro de propriedade, actualizado, o qual permite a definição com rigor do parcelamento e das áreas de terreno a afectar ao domínio público ou privado. Em áreas consolidadas o conteúdo mínimo do P.P., actualmente previsto, é suficiente para a gestão e pode mesmo ser flexibilizado com vantagens, no que se refere à indicação dos fogos e das áreas de pavimentos por usos, apontando para intervalos admitidos (limites superiores e inferiores), mais fáceis de gerir face às variações do mercado. Em áreas de salvaguarda é, no entanto, necessário definir, com alguma frequência, os planos de fachada, ou os materiais e cores ou mesmo pormenorizar intervenções no edificado. Os P.P.'s, à semelhança do que foi referido em relação aos P.U.'s, devem, sempre que se justifique, conter orientações sobre a aplicação de instrumentos de “interface” com a gestão, como nos casos: do estabelecimento de Áreas de Construção Prioritária, de Direito de Preferência, ou a adopção de regimes de intervenção no edificado (RECRIA, realojamentos, etc.). Estas medidas podem ser apenas referidas no relatório e, posteriormente, adoptadas de acordo com a dinâmica do processo e as exigências ou cenários previstos no programa de execução e financiamento do P.P.. Nesta escala, este, é um elemento fundamental para a gestão financeira do município a curto/médio prazo, e deve ser transposto para o Plano de Actividades do Município.

Outros instrumentos

O actual quadro legal não refere explicitamente a figura de *regulamento municipal* com objectivos *urbanísticos*, nomeadamente, para a regulamentação das redes de equipamentos colectivos e avaliação de carências, baseadas numa análise sistémica a nível municipal, ou para a definição de regras de alinhamentos, cêrceas e usos, para áreas consolidadas com P.D.M. ou P.U. em vigor, em áreas onde não é necessário impor o desenho urbano ou o parcelamento, pelo que não justificam a realização de um P.P.. Num caso e noutro o regulamento municipal, podendo ser um instrumento mais flexível e formalmente menos exigente que um plano, apresenta ainda aspectos positivos no que respeita à necessidade de consulta pública, e à institucionalização através de registo e publicação em Diário da República, é portanto um suporte importante para o estabelecimento de parcerias, em alternativa aos P.P. e P.U..

Com efeito, o Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de Março, prevê como competência da câmara municipal, “*no que respeita às suas relações com os outros órgãos autárquicos*” (alínea a) do nº 3 do artigo 51º do diploma): “*Elaborar e apresentar à assembleia municipal propostas e pedidos de autorização relativos à*” (alínea a) do nº 2 do artigo 39º), aprovação de “*posturas e regulamentos*”, embora estes não venham especificados no nº 2 do artigo 51º do diploma, que se refere às competências da “*câmara municipal, no âmbito do planeamento, bem como do urbanismo e da construção*”. Por outro lado o artigo 68-A, do Decreto-Lei nº 250/94, de 15 de Outubro (do licenciamento de obras particulares), estabelece, no nº1, que: “*os projectos regulamentos municipais que tenham por objecto a fixação de regras relativas à construção, fiscalização e taxas de obras particulares, com excepção dos previstos no Decreto-Lei nº 69/90, de 2 de Março, são obrigatoriamente submetidos a inquérito público pelo prazo de 30 dias antes da sua aprovação pelos órgãos municipais competentes.*” e no nº 3 determina que: “*os regulamentos a que se refere o nº 1 são publicados na 2ª série do Diário da República.*” Assim, embora os regulamentos urbanísticos não sejam considerados, como instrumentos autónomos, na legislação específica (Decreto-Lei nº 69/90, de 2 de Março), onde aparecem indissociáveis dos P.M.O.T.'s, existe, na lei geral de competências das autarquias, abertura para a sua regulamentação, e a legislação sobre licenciamento de obras particulares (Decreto-Lei nº 445/91, de 20 de Novembro), nas alterações que foram introduzidas pelo Decreto-Lei

nº 250/94, de 15 de Outubro, sentiu necessidade de referenciá-los e regulamentar o procedimento administrativo.

É neste contexto que têm surgido, a nível de administração urbanística municipal, instrumentos “informais” de regulamentação urbanística, de carácter predominantemente executório, como os casos dos projectos urbanos de iniciativa pública e dos protocolos, com fins de suporte a alterações e normalização de ocupação e uso e transformação do solo, na forma de contratos mistos.

“*Projectos urbanos*” – Têm abrangido espaços urbanos e urbanizáveis, com a particularidade de obedecerem a condições de propriedade especiais. Têm como objectivo a definição dum programa urbanístico (incluindo ou não o parcelamento), bem como o projecto de espaço público. Não sendo, actualmente, um instrumento regulamentar administrativo, o seu âmbito de aplicação é restringido ao enquadramento de situações como:

- Áreas onde apenas estiverem envolvidas propriedades municipais, e que dependem de decisão da câmara e da assembleia municipal;
- Áreas onde existe mais do que um proprietário e onde é possível o acordo entre a autarquia e os particulares envolvidos;
- Áreas onde existe mais do que um proprietário, mas que não estando na situação anterior, são objecto de acordo em sede de associação voluntária ou compulsiva da maioria dos proprietários, com base no estabelecido na legislação aplicável (lei dos solos).

O conteúdo dos projectos urbanos como *instrumentos executórios*, poderá incluir a proposta de ocupação do solo, com a pormenorização adaptada aos objectivos e às condicionantes em presença – dimensão territorial; âmbito sectorial; número de proprietários; etc. Sempre que se justifique deve definir: circulações, traçado das infraestruturas, arranjos exteriores, implantação das construções, áreas de pavimentos por usos, cotas de implantação, reservas de áreas para equipamentos colectivos, (e eventualmente o mobiliário urbano), com definição ao nível de estudo prévio das obras de urbanização. O modelo de gestão - programa de execução e financiamento - fazem parte integrante do projecto urbano e neles devem ficar estabelecidas as

responsabilidades e contrapartidas de cada interveniente, à semelhança dos contratos de obras de urbanização, no quadro de licenciamento de operações de loteamento.

Este modelo pode, no nosso entender, ser adaptado e/ou alargado a outras situações, nomeadamente, a dos regulamentos normativos atrás citados (sectoriais ou em áreas parciais), obrigando terceiros e a Administração, desde que se proceda à alteração do quadro legal em vigor, no sentido de incluir a figura de regulamento urbanístico, e que os instrumentos operativos de “interface” com a gestão existentes – A.D.U.P.’s, A.C.P.’s, Direito de Preferência – sejam adaptados às alterações administrativas de delimitação de competências entre o poder central, central desconcentrado e local, e venham a ser criados novos instrumentos de intervenção fundiária - a possibilidade de definir operações de reparcelamento ou a introdução do modelo de perequação.

Planos Especiais de Ordenamento do Território (P.E.O.T.’s)

O conteúdo destes planos depende da função que lhes é atribuída e que pode, no nosso entender, apresentar duas tipologias distintas:

- **Instrumento orientador** - Para espaços urbanos ou urbanizáveis, nomeadamente, Planos de Salvaguarda do Património Cultural e Planos Integrados de Habitação.
- **Instrumento executório sectorial e programático** - É o caso, entre outros, de: Planos de Ordenamento Florestal; Planos de Ordenamento e Expansão dos Portos; Planos de Ordenamento de Albufeiras e Águas Públicas; Planos de Ordenamento da Orla Costeira.

No primeiro caso, as áreas territoriais de intervenção são espaços urbanos e urbanizáveis cuja competência de planeamento e gestão está atribuída às autarquias locais. No entanto, uma vez que se trata de intervenções especiais, a actuação da Administração Central deve concentrar-se na definição dos princípios orientadores a serem respeitados no planeamento das referidas áreas, não interferindo na normativa urbanística para não criar uma situação de dupla regulamentação, numa área que é da competência específica das autarquias. Aqueles princípios integrarão obrigatoriamente o programa de elaboração dos planos municipais, os quais, no processo de aprovação, estão sujeitos a

parecer daquelas entidades. Deve referir-se que esta regulamentação em termos de conteúdo e formatação não foi feita em complemento à criação da tipologia de Plano.

No segundo caso, existem competências específicas, em áreas sectoriais de planeamento e gestão, atribuídas a departamentos da Administração Central ou aos seus organismos autónomos. No âmbito das suas competências estritas devem planear e programar as intervenções que conduzam à concretização da política sectorial (incluindo obras e instalações de apoio à actividade), sem no entanto interferirem na normativa urbanística dos espaços urbanos e urbanizáveis, para além das restrições e condicionantes gerais à edificação que decorrem das matérias sectoriais. Estas devem ser também objecto de proposta articulada, nos Planos Nacional e Regional de Desenvolvimento Económico, Social e de Ambiente, conforme atrás referimos. A normativa urbanística e a gestão dos espaços urbanos e urbanizáveis é da competência das autarquias locais, existindo mecanismos de apreciação das propostas, pelas entidades competentes da Administração Central, na medida em que estas envolvam a articulação entre os diferentes espaços urbanos e não urbanos e nos casos de servidões e condicionantes à ocupação uso e transformação do solo.

Planeamento funcional

Considerando que o planeamento só se realiza com a concretização das suas propostas, a ligação entre o planeamento formal e o *planeamento funcional* assume uma importância fundamental. Esta já foi referida quando se abordaram, os programas de execução, e faseamento nos P.D.M.'s, e repartição de encargos nos P.U.'s, ou o financiamento nos P.P.'s e nos regulamentos municipais (instrumentos executórios), devem integrar o plano de actividades dos municípios, traduzidos na calendarização de acções com as respectivas afectações de receitas e despesas. A definição das acções que envolvem entidades exteriores à Câmara devem dar lugar a processos de articulação entre elas, visando o estabelecimento de programas de acção conjuntos, de programas de financiamento ou de realização de obras públicas.

A monitorização é indissociável do planeamento moderno. Não sendo este um fim em si mesmo mas um processo contínuo, no sentido em que deve estar sempre em avaliação face às alterações que caracterizam o meio dinâmico em que se insere, a tendência

actual deve ser a de produzir instrumentos flexíveis, inseridos num quadro processual que facilite as adaptações e revisões que, após uma avaliação consistente, se revelem fundamentais para a melhoria da qualidade de vida, respeitando os valores culturais e o espaço urbano em que se inserem.

4.4 Síntese dos instrumentos de Planeamento propostos

Como resumo deste ponto, apresentamos no quadro 4.2 uma síntese dos instrumentos de planeamento existentes com ajustamentos, e propostos. Relativamente a cada tipologia de plano, são apresentadas as funções a desempenhar, a escala espacial, os objectivos e problemas a resolver, e o seu conteúdo.

Quadro 4.2 Síntese dos instrumentos de planeamento

TIPOLOGIA	FUNÇÃO	ESCALA ESPACIAL	PROBLEMAS / OBJECTIVOS E CONTEÚDO
<p>Regulamentos Gerais</p> <p>(+) escrito</p>	<p>Normativa</p>	<p>Nacional</p>	<p>OBJECTIVO: Princípios orientadores das intervenções Garantir a qualidade mínima das intervenções, o respeito pela legislação geral e a normalização de conceitos e critérios</p> <p>CONTEÚDO: Regras urbanísticas e normas técnicas a respeitar nos diversos domínios sectoriais: circulação, infraestruturas, serviços, ambiente, equipamentos colectivos</p>
<p>Planos Desenv. Económico./Social e Ambiente</p> <p>(Planos de Estrutura)</p> <p>(+) escrito (-) esquemas (Plano Médio Prazo PROT's)</p>	<p>Orientadora</p>	<p>Nacional Regional</p>	<p>OBJECTIVO: Desenvolvimento Económico Social e Ambiente Plano Desenvolvimento Nacional Plano Estratégico Regional P.D.R. e elementos para o Programa Municipal</p> <p>CONTEÚDO: Relatório prospectivo Esquema de comunicações regionais Infraestruturas e equipamentos regionais Recursos naturais e patrimoniais Habitação Emprego Programação temporal dos principais investimentos</p>

(cont.)



TIPOLOGIA	FUNÇÃO	ESCALA ESPACIAL	PROBLEMAS / OBJECTIVOS E CONTEÚDO
<p>PDM (Estrutura e Macro-zonamento)</p> <p>Maior equilíbrio escrito / desenho</p>	<p>Orientadora Normativa (com funções supletivas para os níveis subsequentes)</p>	<p>Municipal Intermunicipal</p>	<p>OBJECTIVO: Estrutura Espacial</p> <p>CONTEÚDO Rede viária principal/Estrutura do sistema de transportes Elementos/Componentes fundamentais infraest: abastecimento de água, saneamento básico e tratamento de resíduos Espaços Urbanos e Urbanizáveis Espaços de equipamentos colectivos (nível municipal e supra-municipal) Estrutura verde principal Áreas de reserva, Espaços e Recursos naturais Ambiente / Paisagem Património Base económica (especialização funcional, sect. actividades) Áreas prioritárias de intervenção Áreas a reconverter urbanisticamente Programa de execução e faseamento (indicativo)</p>
<p>Planos de Urbanização (zonamento)</p> <p>Equilíbrio escrito / desenho</p>	<p>Normativa</p>	<p>Espaços Urbanos e Urbanizáveis Municipais ou Inter-Municipais</p>	<p>OBJECTIVO: Estrutura Urbana</p> <p>CONTEÚDO Rede viária principal e secundária Infraestruturas primárias Zonamento por categorias de uso dominante Equipamentos colectivos (nível municipal e de proximidade) Estrutura verde secundária Áreas a reconverter ou reestruturar Património e áreas a preservar Áreas de expansão Áreas de desenvolvimento urbano prioritário Áreas de construção prioritária Programa de execução e repartição de encargos</p>

(cont.)

TIPOLOGIA	FUNÇÃO	ESCALA ESPACIAL	PROBLEMAS / OBJECTIVOS E CONTEÚDO
<p>Planos de Pormenor (desenho urbano)</p> <p>(+) desenho (-) escrito</p>	<p>Normativa Formalização do Desenho Urbano</p>	<p>Local</p> <p>Espaços urbanos e urbanizáveis (Consolidados, a reconverter, de salvaguarda, de expansão)</p>	<p>OBJECTIVO: Desenho Urbano e Parcelamento</p> <p>CONTEÚDO</p> <p>Espaço público sua gestão e redes: Vias distribuidoras, locais e pedonais; circulação e transportes; infraestruturas (traçado das redes); parcelamento; arranjos exteriores.</p> <p>Implantação das construções, somatório de áreas de pavimento máximo ou volumetrias Cotas e alinhamentos principais Equipamentos de proximidade Funções, N° de fogos ou de habitantes (intervalo), outros usos Demolições e manutenção Património Programa de execução e financiamento</p> <p>VALORIZAÇÃO E SALVAGUARDA Planos de fachada Cadastro Cores Materiais Pormenorização das intervenções no património</p>

Nota: Os elementos fundamentais dos planos devem conter todos as soluções estruturantes da proposta. A pormenorização de soluções não estruturantes, que careçam de aprofundamento por razões técnicas ou que dependem de factores não previsíveis e controláveis através da adopção de instrumentos legais de programação e que por isso, têm maior grau de incerteza, devem ser remetidos para elementos de trabalho, com carácter indicativo, sujeitos a alterações que não impliquem a revisão ou ajustamento do plano.

(cont.)

TIPOLOGIA	FUNÇÃO	ESCALA ESPACIAL	PROBLEMAS / OBJECTIVOS E CONTEÚDO
<p>Regulamentos Urbanísticos Municipais</p> <p>equilíbrio desenho/escrito ou (+)escrito (-) desenho</p>	<p>Normativa</p>	<p>Sectorial Municipal ou Parcial e Local</p>	<p>OBJECTIVO (1) : Redes de equipamentos colectivos</p> <p>OBJECTIVO (2) : Programação urbanística</p> <p>CONTEÚDO</p> <p>(1) - Localização e dimensionamento de equipamentos colectivos; Articulação das redes de equipamentos colectivos; Alterações e ampliações de equipamentos existentes e proposta de novos equipamentos;</p> <p>Programação e priorização de investimentos.</p> <p>(2) – Hierarquia viária; dimensionamento do espaço público, dos equipamentos colectivos, da intensidade de construção e de uso do solo;</p> <p>Condicionantes e salvaguardas.</p>
<p>Projectos Urbanos</p> <p>(-)escrito (+) desenho ou equilíbrio desenho/escrito</p>	<p>Executória</p>	<p>Propriedades Municipais</p> <p>Acordos Câmara / Proprietários</p> <p>Associação Voluntária ou Compulsiva de Proprietários</p>	<p>OBJECTIVO: Projecto de espaço público, Desenho urbano e Parcelamento</p> <p>CONTEÚDO</p> <p>Projecto de execução de obras de urbanização (estudo prévio)</p> <p>Circulações</p> <p>Infraestruturas (traçado das redes), parcelamento e arranjos exteriores</p> <p>Implantação das construções, somatório de áreas de pavimento e usos</p> <p>Cotas de implantação</p> <p>Equipamentos colectivos</p> <p>Funções, Nº máximo de fogos/População, outros usos</p> <p>Mobiliário urbano</p> <p>Programa de execução e financiamento</p>

(cont.)

PLANOS COMPLEMENTARES EM ÁREAS DE SALVAGUARDA E NÃO URBANIZÁVEIS		
Planos Especiais de Ordenamento do Território	Orientadora ou Executória e programática Sectorial	Nas áreas específicas de intervenção
		Princípios gerais e regras de intervenção ou condicionantes gerais Projectos de desenvolvimento no âmbito estrito das competências sectoriais nomeadamente: Recursos Naturais Áreas de protecção Áreas de salvaguarda

PLANOS FUNCIONAIS OU PLANOS DE ACTIVIDADES		
Planos de Actividades	Executória	Municipal
		Programas e acções a desenvolver sua calendarização, afectação de receitas e despesas

5 A Regulamentação Quantitativa da Prática Urbanística: Índices e Parâmetros Urbanísticos

5.1 Regulamentação de controlo, programação e análise da ocupação e uso do solo

A regulamentação da ocupação e uso do solo deve, para atingir os objectivos desejados, ser clara, evitando assim omissões e ambiguidades. Deve ter presente que a ocupação do solo envolve três tipos de regulamentação: a superfície de terreno ocupada; a intensidade de ocupação, traduzida por área construída, e a utilização, por indicação dos usos conjugados com a área construída. Esta definição pode recorrer a diferentes parâmetros, dependendo da escala e tipologia do plano, e dentro destas, consoante a função que vai desempenhar. Com efeito, os mesmos parâmetros e índices podem, de acordo com o objecto de aplicação - escala territorial, tipologia de plano, morfologia urbana - desempenhar funções distintas em relação à ocupação e uso do solo: função de controlo (orientadora ou regulamentar); função de programação para os instrumentos de nível inferior; ou funções de análise, quer da situação existente, quer da compatibilização da ocupação proposta com a orientação ou programação decorrente do instrumento de planeamento de nível superior.

A utilização de parâmetros quantitativos deve no entanto ser unívoca, para evitar dualidades de cálculo para uma mesma situação. No caso de regulamentação para controlo do volume de construção, esta deve cingir-se ao uso exclusivo de uma de duas alternativas: índice de utilização, em áreas de expansão (loteamentos) onde não se impõe o desenho urbano; ou parâmetros geométricos - cêrcea, afastamentos e profundidade de construção - para lotes em áreas consolidadas ou a pormenorizar. A possibilidade de aplicação, à mesma superfície, de qualquer das alternativas levanta problemas de compatibilização, dada a impossibilidade de uniformizar a geometria das parcelas e construções, o que provoca inevitavelmente, uma diferença de valor das áreas de construção finais.

Para exemplificar esta regra de utilização, podemos referir o que aconteceu com a regulamentação quantitativa do Plano Geral de Urbanização da Cidade de Lisboa - PGUCL - devido à falta dos planos de pormenor previstos para as Unidades de

Ordenamento, e à deficiente interpretação dos serviços responsáveis pela administração urbanística.

Em “zonas habitacionais” e “comerciais”, foram possíveis interpretações que assumiam que uma construção integrada numa banda contínua podia abranger, de forma lata, o fecho de malha e, em caso extremo, todo um quarteirão definido pelos arruamentos existentes. Assim, a aplicação dos parâmetros geométricos (cércea máxima 25m e profundidade de 15m, podendo ao nível do piso térreo ocupar a totalidade do terreno), que se pretendia fosse utilizada apenas para um ou dois lotes servidos por arruamento existente com alinhamento determinado, foi estendida a todo um conjunto de lotes e construções, sem respeitar a obrigação regulamentar de execução de plano de pormenor. Estes foram sendo substituídos por “estudos de volumes”, que assim permitiram a renovação, total ou parcial, de quarteirões em áreas consolidadas (como aconteceu, por exemplo, a quarteirões, incompletos ou com lotes a renovar, na área das “Avenidas Novas”), com o conseqüente aumento da intensidade de ocupação do solo e alteração de usos.

Este critério enviesado de aplicação do Regulamento do PGUCL, apresentava-se mais favorável na perspectiva do promotor, porque viabilizava áreas de construção muito superiores, relativamente à aplicação do índice volumétrico – “ $5 \text{ m}^3/\text{m}^2$, em sector de habitação colectiva e $8 \text{ m}^3/\text{m}^2$, em sector comercial e administrativo” - às “áreas utilizáveis” - máx. 60% da área total de terreno em sector habitacional e 70% em sector terciário. Do ponto de vista da qualidade ambiental urbana e de equipamento público, este “duplo erro” de interpretação, não considerando a realização de planos de pormenor nem de loteamentos, saldou-se por graves carências de espaço público e de equipamentos colectivos (áreas verdes incluídas), e por sobrecargas inoportáveis para a rede viária e para o sistema de transportes urbanos, uma vez que não eram tidos em conta os valores de áreas a reservar para vias, estacionamento e equipamentos.

5.2 Utilização dos parâmetros e índices urbanísticos

No quadro 5.1 resume-se a nossa proposta de aplicação dos vários tipos de parâmetros urbanísticos - descritivos, quantitativos e índices - apontando-se quais devem ser utilizados de acordo com a função a desempenhar nas diferentes escalas de planeamento, por tipologia de plano e morfologia urbana.

Quadro 5.1 Síntese da utilização dos parâmetros e índices urbanísticos

TIPOLOGIA	FUNÇÃO	ESCALA ESPACIAL	PARÂMETROS URBANÍSTICOS / ÍNDICES
<p>Planos Desenv. Econ. / Social Estrutura</p>	<p>Orientadora</p>	<p>Nacional Regional</p>	<p>FUNÇÃO: orientadora e programática para PMOT's Parâmetros descritivos; usos dominantes; densidade habitacional bruta; e captações de terreno por usos (ex: equipamentos). Na <i>programação</i> de alguns espaços pode ser feita referência a tipologias (% ou área média por fogo);</p> <p>FUNÇÃO: analítica Parâmetros descritivos; população; densidades populacional e habitacional brutas; e captações.</p>
<p>P.D.M. Estrutura e Macro-zonamento</p>	<p>Normativa</p>	<p>Municipal e Inter-municipal</p>	<p>FUNÇÃO: regulamentar e supletiva para planos de nível inferior Parâmetros descritivos, parâmetros geométricos e usos - <i>em áreas consolidadas</i>. Densidade habitacional bruta (intervalo), conjugada com indicações sobre a distribuição de tipologias (área média por fogo) e usos. Captações de terrenos por usos (ex. Equipamentos) - <i>nos outros espaços</i>. Em alguns espaços a % de área permeável.</p> <p>FUNÇÃO: programática para planos de nível inferior Parâmetros descritivos, parâmetros geométricos; densidade habitacional bruta (intervalo), e indicações sobre a distribuição de tipologias (área média por fogo); ou percentagens de ocupação do solo e índices de utilização brutos, distribuição de usos por categoria de espaço; e captações de terreno por usos (ex: Equipamentos). Em alguns espaços o valor indicativo da área média/fogo; e a % de área permeável.</p> <p>FUNÇÃO: analítica Parâmetros descritivos; população; densidades populacional e habitacional brutas; percentagens de área ocupada e índices de utilização - brutos; número médio de pisos; áreas cobertas por fogo e por habitante; captações.</p>

(cont.)

TIPOLOGIA	FUNÇÃO	ESCALA ESPACIAL	PARÂMETROS URBANÍSTICOS / ÍNDICES
<p>Plano de Urbanização</p> <p>Zonamento</p>	<p>Normativa</p>	<p>Espaços Urbanos e urbanizáveis</p>	<p>FUNÇÃO: regulamentar: Parâmetros descritivos e Parâmetros geométricos, usos - em áreas consolidadas; ou Percentagem de ocupação do solo; índices de utilização líquidos; distribuição de usos, por áreas homogêneas; e captações de terreno para equipamentos de proximidade - em áreas de expansão ou a reconverter. Em alguns espaços pode definir a área de referência média por fogo e/ou a % de área permeável.</p> <p>FUNÇÃO: programática para planos de nível inferior Parâmetros descritivos e Parâmetros geométricos, usos - em áreas consolidadas; ou Percentagem de ocupação do solo; índices de utilização líquidos; distribuição de usos, por áreas homogêneas; e captações de terreno para equipamentos de proximidade - nos restantes espaços. Se houver conhecimento do cadastro e conveniência podem ser avançados índices à parcela a título indicativo ou de referência. Em alguns espaços espaços pode definir a área de referência média por fogo e/ou a % de área permeável.</p> <p>FUNÇÃO: analítica Parâmetros descritivos; população; densidades populacional e habitacional brutas e líquidas; % de ocupação do solo e índices de utilização brutos e líquidos; áreas cobertas por habitante e por fogo; captações.</p>

(cont.)

TIPOLOGIA	FUNÇÃO	ESCALA ESPACIAL	PARÂMETROS URBANÍSTICOS / ÍNDICES
<p>Plano de Pormenor</p> <p>Desenho Urbano</p>	<p>Normativa</p>	<p>Local</p> <p>Espaços urbanos (Consolidados, a reconverter, de salvaguarda) e urbanizáveis</p>	<p>FUNÇÃO : regulamentar Parâmetros descritivos; parâmetros geométricos; indicadores de superfície ao lote; indicadores de área ao lote; usos; valores de referência da distribuição de tipologias (% ou áreas médias/fogo); bem como eventuais áreas construídas para equipamento de vizinhança; e se necessário % de área permeável (lote, parcela).</p> <p>FUNÇÃO : analítica Parâmetros descritivos; população; densidades populacional e habitacional brutas e líquidas; % de ocupação do solo e índices de utilização brutos, líquidos e à parcela/lote; áreas cobertas por habitante e por fogo; nº médio de pisos; capitações.</p>

Comentário ao quadro: Nos planos de hierarquia superior, com função orientadora/regulamentar, devem utilizar-se essencialmente parâmetros descritivos que balizem as intervenções urbanísticas, sem no entanto as limitarem do ponto de vista tipo-morfológico, com função programática e supletiva, podem indicar-se capitações e valores de referência: % ou área média por fogo e intervalos para a intensidade de ocupação. À medida que nos aproximamos da escala de plano de pormenor/desenho urbano, devem utilizar-se parâmetros descritivos que definam o uso e a intensidade de ocupação mas também algumas características tipo-morfológicas das malhas e edifícios, para o que devem utilizar, complementar e preferencialmente, parâmetros geométricos.

5.3 Comparação de índices

Na prática urbanística surge com frequência a necessidade de comparar índices e parâmetros de controlo, entre si ou com índices programáticos, ou de análise, afim de aferir a validade dos primeiros relativamente aos segundos²². No diagnóstico e caracterização de espaços urbanos é necessário recorrer à construção de índices e parâmetros de análise, a partir dos de controlo ou de situações reais de ocupação (ex: correspondência entre determinada malha e os seus parâmetros de referência). Nestes casos utilizam-se expressões matemáticas que relacionam as diferentes variáveis. Em muitas situações há variáveis que não podem ser determinadas inequivocamente, pela impossibilidade de medição ou porque são apenas propostas de ocupação (em plano) e têm por natureza graus de liberdade que passam pela topografia, concepção do projecto, mercado imobiliário, etc. Nestas situações é preciso arbitrar valores que decorrem da regulamentação geral ou específica, e de valores médios ou estatísticos, que permitam completar a equação. Estes parâmetros auxiliares têm evoluído ao longo do tempo com as exigências de conforto, a tecnologia de construção, as necessidades de acessibilidade e a complexidade dos serviços a prestar à população. Para os diferentes espaços, os valores dependem também de factores económicos sociais e culturais. Pode ser pertinente considerar a sua definição nos instrumentos orientadores ou de controlo da ocupação, uso e transformação do solo. Destacamos alguns indicadores e capitações que têm funções auxiliares na construção de parâmetros, atribuindo-lhes valores de referência usuais que dão a noção da sua ordem de grandeza (Rigotti, 1955; Lobo; Pardal; Correia, 1990):

- Altura média por piso: de habitação 3m, de comércio e serviços 3,5m;
- Área coberta média por fogo: valor variável usualmente entre 100 e 120 m²/fogo;
- Área coberta média por posto de trabalho: 15 a 20 m²/p.t.;
- Área coberta média por habitante: 35 m²/hab;
- % da área líquida ocupada por arruamentos locais: 20 a 30% ;

²² No Anexo 3 juntamos um exemplo de aferição de parâmetros aplicado à análise da compatibilidade do Plano de Pormenor do Eixo Urbano Luz-Benfica com o P.D.M.de Lisboa.

- % da área bruta ocupada por vias principais: 10% a 15%;
- Superfície de terreno para espaços verdes públicos e de utilização colectiva, por área bruta de construção de habitação - $25 \text{ m}^2/120\text{m}^2$, de terciário - $25 \text{ m}^2/100\text{m}^2$ e de indústria - $20\text{m}^2/100\text{m}^2$.²³ Refira a este propósito que a necessidade de reserva de áreas verdes públicas é menor em áreas de menor densidade habitacional – áreas para-urbanas ou aglomerados cuja morfologia de ocupação dominante é a habitação unifamiliar, dada a abundância de áreas verdes privadas.
- Superfície de terreno para equipamentos de utilização colectiva, por área bruta de construção de habitação - $35\text{m}^2/120\text{m}^2$, de terciário - $25\text{m}^2/100\text{m}^2$ e de indústria - $10\text{m}^2/100\text{m}^2$.²⁴

A utilização regulamentar de índices líquidos pressupõem a prévia definição das áreas de terrenos para equipamentos públicos. Para tal o recurso a capitações (simples ou compostas por diferentes valores e adaptados aos estratos etários em presença) permite estimar aquela reserva de terrenos. Tendo como suporte a superfície de terreno, as capitações podem ser globais, brutas ou líquidas. Em áreas predominantemente terciárias ou industriais, as capitações utilizadas na quantificação (estimativa) das carências de equipamentos (incluindo os espaços verdes) devem ser referidas ao número de postos de trabalho (p.t.) e expressas em metros quadrados por posto de trabalho ($\text{m}^2/\text{p.t.}$), por exemplo: $c_{eq} = S_{eq}/\text{p.t.}$. Esta preocupação radica na tomada de consciência da necessidade de criação de equipamentos junto dos postos de trabalho. Por exemplo, a filosofia da Lei de Bases do Sistema de Educativo – Lei nº 46/86, de 14 de Outubro - aponta para a possibilidade de existir alguma flexibilidade que permita a inscrição de crianças nos estabelecimentos de ensino quer da área de residência quer da área de emprego dos pais. As capitações de equipamentos são necessariamente diferentes quando abordamos meios predominantemente urbanos ou rurais. Nos primeiros, à

²³ Valores utilizados na Portaria nº1182/92 (Regime de Licenciamento de Loteamentos) sob o título de parâmetros de dimensionamento. Por espaços de utilização colectiva entende-se espaços exteriores de utilização informal e de estadia. Para este uso as Normas Técnicas para Projecto de Urbanização do L.N.E.C. indicam $15\text{m}^2/\text{fogo}$ para crianças e $15\text{m}^2/\text{fogo}$ para adolescentes e adultos.

²⁴ Valores utilizados na Portaria nº1182/92 (Regime de Licenciamento de Loteamentos) sob o título de parâmetros de dimensionamento. Por equipamentos de utilização colectiva entende-se “edificações destinadas à prestação de serviços à colectividade (saúde, educação, assistência social, segurança, protecção civil,...), à prestação de serviços de carácter económico (matadouros, feiras,...), e à prática, pela colectividade, de actividades culturais, de desporto e de recreio e lazer...”

medida que se vão perdendo as redes de solidariedade e de inter-ajuda, que caracterizam as áreas rurais e os centros urbanos de menor dimensão, assiste-se a uma necessidade crescente de novos equipamentos que apoiem os diferentes estratos etários da população. A problemática do (des)emprego leva a que se venham a desenvolver, cada vez mais, novas formas de emprego explorando as possibilidades de serviços de apoio à população urbana.

5.4 A problemática dos equipamentos colectivos

Apesar da definição de parâmetros de dimensionamento - áreas mínimas de reserva para equipamentos e espaços de utilização colectiva - estar consignada em Portaria, a aplicação desta não garante, só por si, a colmatação de todas as carências. A atitude reactiva da administração urbanística, não tem antecipado as carências decorrentes da ocupação casuística do território, e tem conduzido à falta de terrenos para construção de equipamentos consumidores de grandes áreas, ou então, à sua localização, nos piores terrenos ou excêntrica em relação às populações a servir, com custos de construção e sociais agravados. É o caso, nomeadamente, de equipamentos escolares de 2º, 3º ciclos e secundário, de jardins e parques urbanos, ou de pólos de equipamento desportivo. Mesmo quando se procede à elaboração de Planos de Pormenor (em áreas prioritárias), na falta de Plano de Urbanização ou de P.D.M. eficaz que estructure o espaço urbano e defina os equipamentos colectivos, há que atender à delimitação da área de intervenção, com uma escala apropriada para permitir a programação da rede de equipamentos colectivos. Nesta análise é importante considerar, para cada tipo e hierarquia de equipamento, as respectivas captações e limiares de utilização.

De facto, em relação aos equipamentos colectivos, incluindo as áreas verdes, há que atender a limiares mínimos e máximos de superfície, e de habitantes ou utentes, para os diversos tipos de uso, que estão relacionados com critérios de dimensionamento e económicos. A ponderação destes dois limiares, conjuntamente com os dados demográficos (situação actual e projecções), é importante na decisão sobre a extensão das redes de equipamentos. Por exemplo: a construção de equipamentos de menor dimensão, mas em maior número (equipamentos de proximidade); a construção, em áreas de menor densidade populacional, de uma unidade de equipamento para servir mais do que uma povoação, complementando esta solução com a prestação de um

serviço de transporte público, para a população residente para além do limiar de distância recomendado para esse equipamento, como é o caso dos aglomerados em processo de envelhecimento e desertificação.

Em áreas de forte concentração urbana, onde são escassas as áreas livres ou de expansão, o valor do solo atinge valores especulativos, dificultando a sua aquisição por parte das autarquias²⁵. A possibilidade de localização de equipamentos, nomeadamente sociais, de saúde, culturais e recreativos, em partes de construções ao nível dos pisos mais baixos, constitui muitas vezes a única solução viável para suprir as carências a nível de bairro.

Considerando a falta de mobilidade de residência nas áreas mais urbanizadas do nosso país (consequência da política de solos e de habitação), e considerando que a prestação de serviços de forma articulada corresponde melhor aos anseios das populações (que não percebem aliás o porquê da divisão sectorial de serviços públicos todos eles necessários quotidianamente), entendemos que é possível dar resposta à problemática dos equipamentos colectivos em áreas urbanas, criando o que poderíamos chamar de “novos centros cívicos”. Estes seriam pontos de encontro e de referência de toda uma comunidade, a nível de bairro, concentrando os equipamentos colectivos, projectados de forma flexível, para permitirem a evolução no tempo, acompanhando o ritmo das curvas de envelhecimento/rejuvenescimento da população e as novas necessidades daí decorrentes. Os “centros cívicos” teriam ainda a vantagem de evitar a segregação dos diferentes estratos etários, como acontece de uma forma geral na actual programação de equipamentos.

No que respeita aos equipamentos de ensino, pré-escolar, básico e secundário, o Ministério de Educação, propõe através do Despacho nº 33/ME/91, publicado em D.R. de 3/03/91, que a programação de rede seja feita “*numa perspectiva global de racionalização e rentabilização do parque existente e de criação de novas unidades*”, à escala regional, tendo por unidade base de programação, resultante do alargamento da escolaridade obrigatória, o “*Território Educativo*”, a que se refere o Despacho Ministerial nº 147-B/ME/96, publicado em Diário da República de 1/08/96. Este

²⁵ A problemática das políticas de solos, não cabe no âmbito deste trabalho, apesar de reconhecermos a sua importância capital para um verdadeiro controlo da ocupação, uso e transformação do solo urbano.

conceito corresponde, segundo as orientações da Direcção Regional de Educação de Lisboa, “*ao princípio estruturante das novas redes escolares que permite organizar o espaço geográfico concelhio em áreas nas quais se assegura o cumprimento da escolaridade obrigatória em funcionamento integrado, contendo, assim, uma vertente de carácter pedagógico e outra de ordenamento territorial e urbanístico*” (in “carta escolar do concelho do Barreiro”- DEPGEF e DREL, do Ministério da Educação e Câmara Municipal do Barreiro, s.d., p. 1) e é definido como:

“O território físico e populacional servido, em boas condições, por um conjunto de instalações de educação pré-escolar e de ensino básico, interdependentes e complementares sob o ponto de vista pedagógico e de utilização e gestão de recursos físicos que assegurem o cumprimento da escolaridade obrigatória em funcionamento integrado” – Documento policopiado “Território Educativo”, para apoio à elaboração das cartas escolares concelhias (DREL, 1996, p. 1).

O “coração” deste território, onde uma criança pode fazer todo o percurso escolar obrigatório, é uma “*Escola Nuclear*” (de preferência do 2º e 3º ciclos) que congrega recursos físicos e humanos maiores e mais especializados, e “*onde se centralizam certas funções e actividades que não são possíveis em escolas mais pequenas, e por isso menos equipadas*”.(DREL, 1996, p.2)

No planeamento dos novos equipamentos escolares é desejável a sua articulação com as redes de equipamentos colectivos. As salas de tempos livres ou as unidades desportivas escolares podem servir a comunidade, mas também se necessário, a escola pode dispor destes equipamentos quando já existam na sua envolvente. Aqui também está presente, para além da eficiência do sistema, a rentabilização dos recursos físicos baseada na flexibilidade de utilização que a gestão dum equipamento integrado permite.²⁶

5.5 O ambiente urbano

Como foi referido anteriormente (Capítulo 3.), a actuação sobre o ambiente numa perspectiva de protecção dos recursos biogeofísicos, de prevenção e controlo da

²⁶ No actual quadro de competências a integração pressupõe a gestão conjunta do Ministério da Educação e da Câmara respectiva.

poluição, desenvolve-se em diferentes escalas. À escala planetária e internacional são definidos os princípios e concertam-se as políticas, através de acordos de protecção ambiental ou de recursos naturais e de processos de desenvolvimento; à escala nacional, definem-se normas e regulamentos, adoptam-se políticas fiscais e têm lugar intervenções exemplares. Ao nível regional (sub-nacional), é possível articular o desenvolvimento em padrões ambientais correctos e definir o modelo de desenvolvimento sustentado para cada parcela específica (região) do território. De facto, a esta escala, são consideradas as especificidades geográficas e culturais, as formas de vida e a economia regional. Através da estrutura espacial são tomadas medidas ambientais preventivas, como a delimitação de áreas de reserva, a protecção dos recursos naturais, a segregação de usos geradores de poluição em relação a áreas sensíveis à poluição e a definição de “zonas-tampão” para absorção dos efeitos poluentes (Pinho, 1996), bem como as infraestruturas estruturantes de tratamento de resíduos. Os parâmetros quantitativos de regulamentação, nesta escala, são fundamentalmente as densidades de ocupação e a definição de capitações.

É à escala local que tomam forma as políticas ambientais e que os parâmetros urbanísticos de controlo são determinantes para a qualificação do ambiente urbano. Este conceito deve, nesta escala, quando se abordam os instrumentos urbanísticos, abranger para além dos recursos naturais e da poluição, a qualidade do meio urbano, envolvendo neste as infraestruturas básicas, o tecido habitacional (disponibilidade, segregação por estratos sociais e conforto interno e da envolvente), o património histórico e arquitectónico, os serviços prestados à população (acessibilidade e cobertura) e as áreas de desafogo, onde se incluem os espaços verdes e de lazer. Se não se adoptar uma visão mais lacta do ambiente e não forem acautelados os aspectos atrás referidos, corre-se o risco de comprometer todo o ambiente.

A estrutura urbana é completada através de parâmetros quantitativos e índices, dos quais destacamos os que em nossa opinião têm uma função relevante para a qualidade ambiental urbana: na definição da intensidade de uso, evitando sobrecargas incompatíveis para o ambiente e recursos naturais, o índice de utilização (liquido ou à parcela - área construída por superfície de terreno, ou os parâmetros geométricos, que regulam ainda a ventilação e insolação das áreas construídas habitáveis); na imposição de capitações que garantam o dimensionamento das áreas habitacionais (área bruta de

construção média por fogo), dos equipamentos colectivos e das áreas de desafogo e espaços verdes (superfície de terreno por área bruta de construção ou por fogo); na determinação das percentagens máximas de ocupação e de impermeabilização do solo (área construída ou impermeabilizada, por área de terreno \times 100), evitando níveis elevados de escoamento superficial e aumentando a retenção de água no solo; e a distribuição funcional definindo os intervalos máximos/mínimos de usos .

Através do desenho urbano é ainda possível definir (em planos de pormenor) e impor (na apreciação de loteamentos particulares) a adopção de soluções que tenham em atenção os factores naturais da paisagem urbana como: o respeito pela topografia, a introdução de vegetação e de planos de água. A modelação do terreno tem consequências na mobilidade a pé, de bicicleta e de transporte público, na implantação das construções e na redução da velocidade de escoamento superficial. A vegetação e os planos de água constituem factores de regularização microclimática e tem inegável valor estético, a que se acrescenta o efeito no equilíbrio psicológico da população. A vegetação tem ainda funções de protecção da poluição atmosférica e de aumento da retenção de água no solo. Esta intervenção tem características específicas, os princípios genéricos e as normas orientadoras carecem de adaptação ao funcionamento urbano, em cada área de intervenção.

Para além dos parâmetros urbanísticos atrás referidos, os quais desempenham funções de análise e controlo no planeamento urbanístico e ordenamento do território, com incidência indirecta na qualidade ambiental urbana, existem outros indicadores que desempenham funções de controlo e prevenção da qualidade ambiental e da poluição. Estes são aplicados, nomeadamente, aos meios e recursos naturais, tratados institucionalmente de forma sectorial e centralizada; às emissões poluentes, de forma centralizada ou regional e local, dependendo dos poluentes em presença e da sua persistência, e à determinação de impactes ambientais tendo em conta os efeitos cumulativos ou sinérgicos, que no seu conjunto não respeitem as normas ou padrões recomendados. Estas atribuições estão consignadas na Lei de Bases do Ambiente – Lei nº 11/87, de 7 de Abril, e regulamentação complementar já abordada no Capítulo 3.

A necessidade de aumentar o conhecimento sobre o estado do ambiente (espacial e temporal), de identificar situações de alarme e de risco, de melhorar as formas de intervenção directa e indirecta no ambiente e de apoiar a investigação científica e os

processos de informação e educação ambiental das populações, tem levado (Partidário, 1990), à procura de novos indicadores de análise, que em meio urbano englobam aspectos físicos, sociais, estéticos e económicos. A utilização destes indicadores confronta-se com dificuldades intrínsecas à sua natureza como a relevância, a objectividade e a fiabilidade, e ainda com dificuldades processuais (meios e custos) e de informação disponível (estatísticas nacionais e locais). Estão neste caso os indicadores de riscos naturais – sísmicidade, inundação, deslizamento de terras; os indicadores de riscos sociais – segurança dos cidadãos; os indicadores de cobertura (sobrecarga) e de qualidade - das infraestruturas básicas, dos espaços públicos e verdes, dos serviços públicos e equipamentos colectivos e dos transportes públicos; os indicadores de estrutura edificada, incluindo o estado de conservação/reabilitação, o conforto e a privacidade das habitações, os serviços de que dispõem, os diferentes tipos de construção (legal e ilegal), e o estado de conservação do património construído. Deve notar-se que o aperfeiçoamento e aferição dos indicadores atrás referidos passa pela monitorização da sua utilização (Wilheim, 1976; Partidário, 1990).

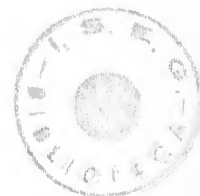
5.6 Regulamentação urbanística por tipologia de Plano

O quadro 5.2 resume as análises feitas no Capítulo 4. (Escala de Intervenção e Tipologia de Planos), sobre a regulamentação urbanística, no que respeita à proposta de ajustamentos ao quadro legal existente, e no Capítulo 5. (A Regulamentação Quantitativa da Prática Urbanística), onde se focalizou a atenção nos parâmetros e índices de natureza quantitativa. Nele destacam-se a definição de objectivos e de conceitos e os aspectos qualitativos, os quais devem, na nossa opinião, estar presentes em todas as tipologias de plano. A utilização de parâmetros descritivos e quantitativos na tradução da ocupação, uso e transformação do solo, é desagregada por tipologia de plano e, dentro desta, segundo a função que deve desempenhar.

OBJECTIVOS E CONCEITOS		FINALIDADE		TIPOLOGIA DE PLANO / FUNÇÃO									
				Estrut.		P.D.M.		P.Urb.		P.P.			
Objectivos e metas		Explicitação das políticas de intervenção	Explicitação das políticas de intervenção	orientadora	pragmática	pragmática	controladora	pragmática	controladora	pragmática	controladora	pragmática	controladora
Conceitos básicos		Clarificação e normalização.	Clarificação e normalização.										
Aspectos qualitativos		Eliminar ambiguidades e aumentar a eficácia dos instrumentos	Eliminar ambiguidades e aumentar a eficácia dos instrumentos										
		Melhorar a qualidade do espaço urbano e da construção, a nível de concepção, projecto e execução.	Melhorar a qualidade do espaço urbano e da construção, a nível de concepção, projecto e execução.										
INDICADORES E PARÂMETROS		FINALIDADE		SIMBOLOGIA (expressão matemática)									
Parâmetros descritivos		Balizar a ocupação do solo: definição da imagem e dos usos atribuídos às parcelas e construções	Balizar a ocupação do solo: definição da imagem e dos usos atribuídos às parcelas e construções	texto escrito									
Parâmetros Quantitativos		Medem a ocupação, a intensidade e o tipo de uso do solo e das construções.	Medem a ocupação, a intensidade e o tipo de uso do solo e das construções.	valores métricos									
Geométricos (forma urbana)		Dimensões lineares (ex: afastamentos, polígonos, cércelas) e ângulares (ex: inclinações de coberturas)	Dimensões lineares (ex: afastamentos, polígonos, cércelas) e ângulares (ex: inclinações de coberturas)	(m,°)									
de Superfície (Superfície terreno/uso)		Ocupação do terreno - Superfície : Global, Bruta, Líquida, Lote, Logradouro, Estacionamento (exterior), Arruamento, Equipamento	Ocupação do terreno - Superfície : Global, Bruta, Líquida, Lote, Logradouro, Estacionamento (exterior), Arruamento, Equipamento	S (ha,m ²)	S _b	S _f	S _h	S _b	S _f	S _h	S _{br}	S _{br}	S _f S _h
de Área (área construção/uso)		Área construída - Área de implantação e Área bruta de construção	Área construída - Área de implantação e Área bruta de construção	ΣA_0 ΣA_j (m ²)									
de Volume		Volume de construção	Volume de construção	V (m ³)									
Populacionais		População	População	P (hab)									
Índices		Balizar a ocupação do solo: definição da imagem e dos usos atribuídos às parcelas e construções	Balizar a ocupação do solo: definição da imagem e dos usos atribuídos às parcelas e construções	Abstrações matemáticas, valores de referência.									
População / Superfície(*) (Fogos / Superfície)		Densidades - Densidade Populacional e Densidade Habitacional (relaciona fogos e superfície de terreno)	Densidades - Densidade Populacional e Densidade Habitacional (relaciona fogos e superfície de terreno)	d=P/S (hab/ha) D=F/S (fog/ha)									
Área / Superfície(*)		Porcentagem de Ocupação do Terreno Índice de Utilização	Porcentagem de Ocupação do Terreno Índice de Utilização	$p=(\Sigma A_0/S) \times 100$ (%) $i=\Sigma A_j/S$ (m ² /m ²) $c=S/P$ (m ² /hab.)									
Superfície / População		Capitação de terreno (usos), p/habitante, p.t., utente etc.	Capitação de terreno (usos), p/habitante, p.t., utente etc.	$a_c=\Sigma A_{hab}/P$ (m ² /hab)									
Área / População		Área coberta - área total de habitação por habitante e por fogo	Área coberta - área total de habitação por habitante e por fogo	$A_c=\Sigma A_{hab}/F$ (m ² /fog)									
Volume / Superfície (*)		Índice de Utilização Volumétrico	Índice de Utilização Volumétrico	$i_v=\Sigma V_j/S$ (m ³ /m ²)									

(*) Não são utilizados em simultâneo num mesmo espaço. ● - Normativos; ○ - indicativos

Superfície base p^a cálculo dos índices: S_b: bruta; S_f: líquida; S_{br}: lote/parcela



6 Conclusão

Como vimos, em cada escala de planeamento, os problemas de ordenamento a resolver são distintos. Assim, os Planos e demais instrumentos urbanísticos devem, para cada uma delas, definir os objectivos de política a atingir, e adoptar os conceitos e a regulamentação qualitativa e quantitativa que garantam a eficácia da sua função, isto é, a resolução dos problemas inicialmente identificados e que ao longo do processo de planeamento foram sendo aprofundados no sentido duma melhor compreensão e solução. O ambiente urbano e a sustentabilidade, e as novas formas de gestão das cidades, em cooperação intergovernamental e entre público e privado, são desafios que vêm sendo encarados desde a década de oitenta na Europa Ocidental. Estes não podem desprezar os contributos da participação dos cidadãos para o aprofundamento e transparência dos processos de tomada de decisão. Ao nível local, os P.M.O.T's, ao abordarem os problemas à escala do concelho ou inferior, têm uma maior proximidade em relação aos cidadãos, pelo que as suas soluções reflectem-se com grande intensidade no quotidiano.

A análise que fizemos do actual quadro legal, da sua evolução, comparativamente com os sistemas de planeamento urbanístico e ordenamento do território em 4 países da Europa Ocidental, das respostas aos novos desafios e quanto aos objectivos e conteúdos legais dos instrumentos existentes, levou-nos a concluir que existem algumas deficiências no actual sistema de planeamento e ordenamento do território. No entanto, uma alteração radical do quadro legal de planeamento em vigor, não é, no actual contexto, e na nossa opinião, aconselhável pela instabilidade e descrédito que pode provocar junto dos cidadãos e dos agentes económicos envolvidos neste domínio.

Com efeito, desde que complementado e com introdução de ajustamentos corrigindo alguns pontos fracos que identificámos e que destacamos neste capítulo, o quadro legal existente poderá, integrado num sistema coerente de ordenamento e política de solos, responder aos desafios que actualmente se colocam.

No que respeita às tipologias de planos, e tendo em conta as novas preocupações e a constante procura de formas de gestão das cidades que permitam fazer face às exigências de desenvolvimento e de qualificação ambiental urbana, torna-se necessária a existência de um instrumento flexível que transmita a imagem urbana na passagem do

P.U. ou do P.D.M. para a gestão. Esta falha pode ser colmatada através de indicações programáticas no regulamento do plano, com efeitos para o nível inferior, ou de forma autónoma através de regulamento urbanístico municipal na sequência de um P.D.M.. Este último não está previsto na legislação sobre P.M.O.T.'s, mas apresenta aspectos positivos no que respeita à necessidade de consulta pública e à institucionalização através de registo e publicação. A criação deste instrumento é importante para balizar a contratualização da Administração Local com os agentes, quando não se pretende uma definição rígida do desenho urbano, seja para a reserva de terrenos e construção de equipamentos e infraestruturas, como suporte de contratos programa com a Administração Central, seja para intervenções público-privado ou programas de candidatura a fundos estruturais da Comunidade Europeia.

À escala da região e do município, os instrumentos existentes - P.R.O.T. e P.D.M. - devem salientar a sua componente estratégica e prospectiva, enquanto que na definição da estrutura espacial devem remeter para o nível sub-municipal a normativa urbanística de definição da intensidade de ocupação, uso e transformação do uso do solo (de apoio à gestão), onde é maior a informação sobre o território. Do mesmo modo, nos Planos Especiais de Ordenamento do Território deve evitar-se a dupla regulamentação de espaços urbanos e urbanizáveis. Articulados a nível nacional e regional, através dos Planos de Desenvolvimento Económico Social e de Ambiente, os P.E.O.T.'s devem focalizar a sua regulamentação, de carácter programático ou orientador, na definição dos aspectos sectoriais e técnicos, que devem ser salvaguardados nas acções de planeamento e ordenamento do território.

A relação entre regulamentação quantitativa e qualidade do ambiente urbano não é uma relação directa, embora a inversa seja, infelizmente, verdadeira - uma má regulamentação tem consequências negativas na qualidade do ambiente urbano. Por isso, a nível nacional devem merecer atenção especial as normas de execução e de qualidade, que embora não vinculativas, habilitam os projectistas, nas intervenções públicas ou privadas, a conhecer regras e soluções já investigadas, auxiliando na busca de uma maior qualidade de concepção, projecto e construção. A administração urbanística recorre, para a orientação ou controlo das matérias/domínios de intervenção, a "ferramentas" que procurámos tipificar (Capítulos 4. e 5.) e que foram sistematizadas em quadros de síntese. A normativa urbanística deve conter três tipos de controlo: a

superfície de terreno utilizada, a intensidade de ocupação (construção) e os usos; estas devem ser explicitadas através dos parâmetros e índices – descritivos e quantitativos - mais adaptados a cada tipologia de Plano e, dentro destas, de acordo com as características específicas dos espaços - consolidados, a reconverter e de expansão - deve atender simultaneamente à função que desempenha: orientadora, de controlo, programática ou de análise. A utilização de parâmetros e índices, para estar isenta de ambiguidade tem, obrigatoriamente, para além do que atrás se referiu, de utilizar em exclusivo, para cada espaço (escala) e função, os parâmetros mais adequados à tradução da ocupação, intensidade e uso do solo.

A qualidade ambiental exige a adopção de medidas preventivas de protecção e preservação dos recursos naturais e de controlo da poluição. Estas assentam em princípios e acordos estabelecidos nas diferentes escalas de intervenção, com relevo para as escalas planetária e internacional, os quais enquadram as políticas articuladas ao nível nacional e regional, onde as propostas têm maior consistência pois integram as especificidades geográficas e culturais. À escala local, e concretamente no que se refere ao ambiente urbano, são introduzidas outras problemáticas a que se deve atender sob pena de, ao ignorá-las, se vir a comprometer o objectivo global. Com efeito, as necessidades básicas das populações, nomeadamente no que respeita às infraestruturas primárias, a uma habitação condigna e às condições para uma vida segura e saudável, devem constituir a primeira preocupação de qualquer Administração moderna. No entanto, em 1988 a “World Health Organization”, apurou, através de dados estatísticos, uma relação entre as condições de vida internas e externas aos edifícios, e o grau de satisfação e as condições de saúde da população residente. Factores como a densidade populacional conjugada com a dimensão do fogo; a habitação em apartamento ou casa térrea; as condições de conforto térmico e acústico, bem como a poluição, têm influência na incidência de doenças, nomeadamente respiratórias e nervosas. No estágio seguinte da qualificação ambiental urbana, para além de factores como a qualidade da arquitectura e da paisagem urbana, tem uma importância fundamental o nível de serviços disponíveis nas diversas escalas territoriais. Os valores das capitações de equipamentos, associados às irradiações dos mesmos, ou seja, conjugados com as acessibilidades (medidas pela distância e qualidade dos percursos), são indicadores imprescindíveis na avaliação da qualidade dos serviços prestados à população. Tendo em atenção o papel que estes indicadores têm como auxiliares da construção dos

parâmetros e índices urbanísticos, pode afirmar-se que da aplicação correcta destes últimos resultarão, indirectamente, benefícios para a qualificação urbana.

A montante do quadro legal de planeamento e ordenamento do território, e da elaboração dos instrumentos urbanísticos, existem aspectos mais gerais, que têm vindo a suscitar preocupações ao longo das últimas décadas, tais como: a disponibilização de meios, a organização administrativa, o enquadramento legislativo e político, e que não queremos deixar de salientar pela importância que têm na construção dum sistema de planeamento coerente e eficaz.

À partida, a maior dificuldade do planeamento é antiga e prende-se com a inexistência de informação fiável, quer cartográfica quer de cadastro de propriedade.

Uma outra é a organização vertical da Administração Pública, Central e Local, que dificulta a obtenção de pareceres e/ou consensos rápidos nas fases de apreciação das propostas de planeamento. As diversas entidades não se adaptaram às novas exigências, mantendo muitas das rotinas tradicionais, sendo deficiências particularmente notórias nos municípios mais urbanos, com uma envolvente complexa e dinâmica, onde, por consequência, as estruturas e os processos de tomada de decisão são pesados²⁷. O mesmo sucede a nível da Administração Central, quer na sobreposição de competências, quer na falta de articulação horizontal e de orientações de âmbito regional. Neste ponto, refira-se ainda o carácter mobilizador para o desenvolvimento regional que a criação das regiões administrativas pode ter, criando uma identidade regional agregadora, que contribua para a consciência da necessidade de definir estratégias de desenvolvimento, de gerir o território de forma articulada e eficiente com os municípios e sirva de estímulo à competitividade inter-regiões, a nível nacional e internacional.

Em terceiro lugar, e porque os planos só ganham forma na sua aplicação prática, a operacionalização do planeamento é dificultada pela inexistência de uma lei quadro de ordenamento do território. Como consequência deste facto, o sistema de planeamento e ordenamento do território não se apresenta coerente no que respeita à disponibilização de instrumentos operativos na “interface” com a gestão. A lei quadro deve definir com clareza os direitos associados à propriedade rústica ou urbana, independentemente da

²⁷ Ver quadro de análise processual, no final do Capítulo 4., onde são visíveis os tempos de apreciação e de tomada de decisão, da Administração Local e Central.

capacidade de construção que lhe é atribuída pelo plano de urbanização, à semelhança do que aconteceu, por exemplo em França, com a reforma fundiária de 1975 que introduziu o conceito de “*Plafond Légal de Densité*” (P. L. D.), e em Espanha, com a “função social da propriedade” (perequações) introduzida pela “*Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*”, de 1956 (reformulada em 1978)²⁸. Assim, será possível uma intervenção menos discricionária, mais eficiente e de maior equidade no tratamento dos proprietários. É reconhecida a dificuldade financeira das autarquias para encararem uma eficiente gestão fundiária, mas a sua capacidade de intervenção passa também pela existência de legislação que permita a aquisição de solos, negociada ou por expropriação, ou que facilite as operações de emparcelamento e reparcelamento da propriedade, e que imponha prazos de execução para as obras previstas em planos de urbanização e de pormenor, com base na Lei dos Solos e no Código de Expropriações. A falta de instrumentos operativos que introduzam processos mais expeditos do que os actuais instrumentos, regulamentados com base na Lei dos Solos²⁹, tem constituído um entrave importante à actuação municipal na gestão do território. Estão neste caso os instrumentos, de programação de solo urbano - Áreas de Desenvolvimento Urbano Prioritário (A.D.U.P.'s) e Áreas de Construção Prioritária (A.C.P.'s), de Direito de Preferência e de Associação de Proprietários com a Administração.

No capítulo da operacionalização do planeamento, merece também referência a necessidade de uma maior articulação entre o planeamento formal e o planeamento funcional, no qual devem ser inscritas as programações e financiamentos que decorrem das propostas dos planos e que compete às assembleias municipais controlar aquando da aprovação dos planos de actividades de curto e médio prazo.

Finalmente, considera-se que o motor do processo de planeamento municipal radica na clarificação política dos objectivos estratégicos e prospectivos para o território, resultantes de uma discussão com os agentes e intervenientes mais importantes, na sua divulgação pública e na vontade política para os prosseguir³⁰, tendo presente que num

²⁸ Estas legislações foram abordadas no Capítulo 2. e no Anexo 1

²⁹ Estes não foram ainda adaptados à nova organização e competências da Administração Pública no domínio do urbanismo.

³⁰ Ver quadro de análise processual, no ponto 4.2 do Capítulo 4., onde são visíveis os tempos de tomada de decisão política.

ambiente dinâmico em constante modificação não há lugar à cristalização, mas sim o dever de acompanhar e monitorizar os instrumentos e intervenções. Esta é sem dúvida uma tarefa exigente, quer em meios humanos e materiais, quer pela imposição dum elevado nível de eficiência que permita compatibilizar a gestão diária com a recolha e análise de indicadores e parâmetros de referência, para detectar sinais de alarme e sugerir inflexões e ajustamentos aos objectivos de planeamento.

Anexo 1 Síntese da Legislação Urbanística – Algumas Experiências Europeias

GRÃ-BRETANHA

Século XIX

Preocupação com a saúde pública. “Public Health Act” de 1848 e 1875. Os “Philosophical Radicals” e o planeamento das cidades coloniais.

Com a introdução da máquina a vapor as fábricas passam a produzir para o mercado mundial, pelo que a necessidade de recrutamento de grandes contingentes de mão-de-obra desloca as localizações industriais dos centros rurais para as cidades. Estas sofrem um aumento rápido de população vinda de áreas rurais e o congestionamento urbano aumenta a partir de 1830, com o transporte por caminho-de-ferro, que vai permitir a ligação directa entre as fábricas e a sua fonte de energia - os campos carboníferos (Mumford, 1991; Benevolo, 1994).

Nas aglomerações industriais dos anos quarenta, onde coexistem as fábricas, o comércio e as habitações dos trabalhadores, as condições de vida são miseráveis. O ambiente é envenenado por gases e pelo lançamento de desperdícios industriais a céu aberto, poluindo o solo e a água dos rios, utilizada no arrefecimento, lavagem ou escoamento de resíduos durante o processo de produção. Os alojamentos dos trabalhadores são exíguos, limitando-se em muitos casos a apenas um quarto por agregado familiar, com condições de salubridade e higiene inexistentes ou precárias (Mumford, 1991). É neste quadro que se sucedem as epidemias e que se declara o surto de cólera de 1848.

No mesmo ano é publicada legislação importante sobre habitação, a **“Public Health Act”**, e é criado o primeiro lugar de médico de saúde pública **“Medical Officer of Health”**, em Londres (Stephenson, s.d.). Em 1851 é aprovada a primeira lei sobre construção subsidiada, que sofre aperfeiçoamentos em 1868 e 1875 (Benevolo, 1994). Em 1875, é publicado, um novo **“Public Health Act”**, que introduz normas sobre: o desenho do espaço público; as novas construções; as condições de ventilação e exposição solar das habitações; a recolha de lixos e a inspecção sanitária dos alimentos e mercados. A unificação das leis sobre construção subsidiada e salubridade, só é efectiva

a partir da publicação, em 1890, da “**Housing of the Working Classes Act**” (Benevolo, 1994).

Do ponto de vista conceptual realça-se o movimento dos “**Philosophical Radicals**” ou “**Utilitarians**” que, então, defende o planeamento de cidades com alamedas largas, relvados e parques públicos, rodeadas exteriormente por pastos mantidos pelas autarquias. Sob influência dos “**Philosophical Radicals**”, foram criados experimentalmente novos modelos de cidade, de que são exemplos as utopias: de Owen (aplicada em 1816, em New Lanark); de Fourier (aplicada em comunidades americanas, nas décadas de 40 e 50) e adaptada por Godin (a uma comunidade industrial em Inglaterra, em 1859) (Benevolo, 1994). O movimento dos “**Philosophical Radicals**” encontra, no entanto, a sua maior expressão no planeamento das cidades coloniais, levado a cabo pela engenharia militar, na Austrália e Nova Zelândia. Embora controversa na época, a solução de implantação e planeamento da cidade de Adelaide, pelo Coronel Light em 1836, é hoje um marco na história do planeamento (Stephenson, s.d.).

Século XX

Suburbanização e congestionamento do centro das grandes cidades. A “cidade-jardim” e a “cidade-social”

O crescimento industrial e o transporte público a baixo custo, que o caminho-de-ferro permite, levam à extensão das periferias das cidades e provocam o aumento da segregação social. As áreas centrais apresentam problemas de sobreocupação e congestionamento de tráfego, e de falta de espaços públicos e equipamentos colectivos (sociais e culturais).

A consciência da situação obriga a pensar a cidade como um todo, o que faz com que estejam criadas as condições para o surgimento do planeamento urbano (Mendes, 1990).

Duas importantes correntes de pensamento da cidade surgem nesta época. O modelo de expansão suburbana de inspiração alemã, defendido por Thomas Howard, e o modelo de expansão das “cidades-jardins”, de Howard (Mendes, 1990). O primeiro, tinha como suporte mecanismos para aquisição do solo por parte dos municípios e de empréstimos às empresas que quisessem construir habitações a baixo custo para a classe operária, e

defendia um sistema de transportes públicos para a periferia a preços reduzidos. O segundo, era um modelo orgânico que se propunha reviver o passado contrapondo ao crescimento contínuo das cidades um crescimento feito através de pequenos aglomerados, com um máximo de 30 000 habitantes onde, para além da habitação, devia haver oferta de emprego. A ligação dos aglomerados aos grandes centros era garantida por um eficiente sistema de transportes públicos e o ambiente urbano era qualificado pela introdução de jardins públicos e privados, e pela criação de parques públicos. Os aglomerados seriam rodeados por uma cintura verde de controlo do crescimento e de reforço da unidade interna e do ambiente rural (Mumford, 1991; Mendes, 1990).

Mais rico do ponto de vista conceptual, o modelo de cidade-jardim assenta na negação do subúrbio dormitório e tem a sua inspiração na corrente ideológica da primeira geração de “Utilitarians” ou “Philosophical Radicals” e na prática de planeamento das cidades coloniais inglesas, onde fora dado grande relevo ao ambiente urbano, com a inclusão de espaços livres e verdes, parques urbanos e cintura verde de transição. Howard defendia a descentralização de todas as funções essenciais de uma comunidade: habitação, negócios, indústria, administração e educação, num casamento entre cidade e campo. A limitação do crescimento dos aglomerados através de uma cintura verde radicava no *“antigo conceito grego do limite natural de crescimento de qualquer organismo ou organização”* (Mumford, 1991, p. 556).

Segundo Howard, as “cidades-jardins” articulavam-se a nível regional no conceito **“cidade-social”**- aglomerados culturalmente associados e politicamente federados, com um máximo de 250 000 habitantes e com todas as funções especializadas que uma grande cidade devia comportar, como: *“uma universidade; um hospital especializado ou uma orquestra sinfónica profissional”* (Mumford, 1991, p.562). A “cidade-social” associava as vantagens da grande cidade à qualidade de vida proporcionada pelos pequenos aglomerados.

A primeira cidade-jardim - Letchworth (1904) - projectada por Raymond Unwin e Barry Parker, é um bom exemplo de **“Comprehensive Urban Planning”**. Teve como predecessor o núcleo urbano de New Lanark na Escócia, criado por Robert Owen (1816) onde, para além de casas dignas, os operários têxteis dispunham de serviços, e de um centro de assistência vocacionado para o ensino em todas as idades, denominado de *“Institution for the Formation of Character”* (Benevolo, 1994). Letchworth sofreu

também influências dos novos centros industriais de Saltaire (1853) e Bournville (1895), criados por iniciativa dos industriais Tityus Salt e G. Cadbury, respectivamente.

Expansão das áreas urbanas. Planos de Expansão Periférica (1908 e 1909) e Planos de Urbanização (1919)

A expansão urbana aparece agora associada ao planeamento urbano. Em 1908, o parlamento aprova a primeira lei sobre planeamento urbano e habitação, prevendo a elaboração pelos municípios de **Planos de Expansão Periférica**. Devido a insuficiência dos mecanismos de intervenção, esta lei é retirada por pressão dos municípios e reintroduzida em 1909, após alterações. A legislação destina-se a áreas periféricas das cidades e não dá atenção à cidade como um todo; no entanto, permite a definição da estrutura das novas áreas a edificar, tem em conta os principais eixos viários, define densidades e tipologias para as áreas residenciais, localiza os equipamentos públicos e áreas livres, e desenha as áreas industriais (Mendes, 1990).

Em 1913, segundo o autor atrás citado, estavam em curso 50 planos, mas a complexidade administrativa da lei de 1909 impôs a sua revisão, em 1919, para correcção deste aspecto e para tornar obrigatória a elaboração de **Planos de Urbanização** para todos os aglomerados com mais de 20 000 habitantes.

Controlo da expansão urbana na defesa dos solos agrícolas. As crises de 1929 e 1934, o aumento da terciarização e o reforço do desenvolvimento dos transportes.

O desenvolvimento económico e tecnológico entre as duas guerras acentuou a suburbanização, mas a lei de ordenamento do território de 1932, limitou-se à concepção de planos de zonamento demasiado rígidos e complexos, que permitiam a indemnização de qualquer particular que se sentisse lesado pelo plano. Como resposta ao congestionamento de tráfego, novos eixos radiais sobre os quais se localizavam novas áreas residenciais em banda (“*ribbon*”) substituíam as antigas artérias.

As crises de matérias primas de 1929 e 1934, provocaram o declínio das áreas industriais e o aumento significativo de activos no sector terciário. A necessidade de realojar a população mal alojada, em novos bairros de promoção pública, de baixa densidade, assim como a possibilidade de o fazer cada vez mais longe dos centros,

devido ao desenvolvimento do sistema de transportes, levaram ao consumo de vastas áreas agrícolas e à conseqüente tomada de consciência da urgência de preservar estas áreas, controlando a expansão urbana (Mendes, 1990).

A legislação de 1935 dá especial atenção à revitalização das áreas industriais em declínio e controla, em parte, o desenvolvimento das expansões em banda.

Desenvolvimento económico e reconstrução. O período após a Segunda Guerra Mundial. “Acquisition of Land Act”; “New Towns Act” e “Town and Country Planning Act” (1946/47).

Durante o período da guerra foram produzidos relatórios sectoriais de análise, que apontavam recomendações que vieram a ser aplicadas na reconstrução e desenvolvimento económico, a prioridade de actuação do governo no pós-guerra. Foram abordados o crescimento económico e espacial (Barlow Report, 1940), o planeamento de áreas rurais (Scott Report, 1942), as indemnizações e mais valias como resultado do planeamento físico (Uthwatt Report, 1942), a segurança social no pós-guerra (Beveridge Report, 1942), as cidades novas (Reith Report, 1945), e o conflito entre as necessidades da agricultura e a expansão urbana (Hobhouse Report). Este último relatório deu origem à legislação de 1949, sobre parques nacionais (Coma, 1989; Mendes, 1990).

No período posterior à guerra, foi criado um novo Ministério - *Ministry of Town and Country Planning* e, através deste, foi publicada legislação destinada a disponibilizar terrenos para construção habitacional, a garantir a construção de novas cidades e a planear o desenvolvimento das áreas afectadas por bombardeamentos: **“Acquisition of Land Act”** ; **“New Towns Act”** (inspirada no relatório Reith), em 1946, e **“Town and Country Planning Act”**, em 1947 (Coma, 1989; Mendes, 1990; Mumford, 1991). Com esta reforma deviam criar-se reservas fundiárias para um horizonte de 20 anos, relacionando o desenvolvimento industrial com as tendências demográficas. As áreas de expansão tinham obrigatoriamente planos de zonamento, e regras de indemnização sobre a propriedade fundiária. As cidades novas seriam comunidades autónomas em alojamento e emprego, com população entre 50 000 e 80 000 habitantes, e estavam a cargo de sociedades subvencionadas pelo Estado, independentes do poder local,

responsáveis pelo planeamento, projecto e execução das obras (Coma, 1989; Mendes, 1990).

O primeiro plano do pós-guerra foi elaborado para a região de Londres, por Patrick Abercrombie - o "*Greater London Plan*" de 1944 (Coma, 1989).

Este sistema veio a demonstrar algumas lacunas, nomeadamente pelo facto de os planos se terem transformado em planos de uso do solo, esquecendo as circulações e não permitindo a coordenação entre autoridades vizinhas. Por outro lado, o sistema foi considerado lento, complexo e de cariz centralista, já que todos os planos de autoridades locais eram sujeitos a aprovação ministerial e aquelas não dispunham dos meios necessários para controlar o desenvolvimento.

Neste período foi ainda publicada legislação específica para habitação (1946), que conferia aos municípios subsídios e empréstimos para a sua construção.

Os anos cinquenta (a partir de 1951), com os conservadores no poder, foram marcados por uma política liberal de restabelecimento do mercado livre, com as expropriações a preço do mercado e a habitação social limitada a programas para a classe operária. No entanto, a suburbanização foi reduzida não só à custa da dinâmica de desenvolvimento regional e da criação de cidades novas mas também devido à política de orientação do investimento industrial para aglomerados de pequena e média dimensão, através dos "**Industrial Developments Certificates**", que promoviam a desconcentração da indústria para Norte e Oeste de Londres e exigiam áreas mínimas de implantação industrial. Neste período é criada também uma autoridade metropolitana para a região de Londres obras (Coma, 1989; Mendes, 1990).

Na segunda metade dos anos sessenta, com a passagem do governo para o Partido Trabalhista, as preocupações voltam a centrar-se no "*Welfare State*" e a habitação volta a ser a prioridade dominante.

O crescimento demográfico, associado à falta de capacidade técnica e financeira dos municípios para dotarem as novas áreas residenciais das necessárias infraestruturas e equipamentos, faz ressaltar a inadequação da legislação de 1947. Para dar resposta à insatisfação gerada, é alterado o quadro normativo de planeamento no sentido de racionalizar os processos e introduzir flexibilidade nos métodos. O "**Planning Advisory Group**", criado para produzir um documento de discussão sobre o novo sistema de

planeamento, publica em 1965 **“The future of Development Plans”**, no qual defende planos com uma função orientadora do desenvolvimento mais do que de controlo; com níveis distintos de responsabilidade, ministerial para o âmbito nacional e regional, e das autoridades locais, para localização detalhada dos usos do solo; e assumindo como fundamental o “planeamento tridimensional” que, para além do sector público e privado, incluía a participação pública na orientação dos processos de planeamento (Mendes, 1990). Paralelamente, segundo a mesma obra, foram criadas comissões encarregadas de estudar a reestruturação da Administração Local (na Escócia, Gales e Inglaterra - 1963/69), por forma a dotar as comunidades dos serviços públicos necessários, que dessem expressão à opinião local. As conclusões apontaram para a redução do número de autoridades locais, que passariam a ter a jurisdição de áreas territoriais mais extensas, com reforço de importância da função de planeamento.

Declínio das áreas centrais e a necessidade da sua qualificação. “Civic Amenities Act” (1967)

A degradação das áreas centrais gerou problemas raciais e de integração social que urgia solucionar. Havia por isso que dotá-las com equipamentos de ensino, saúde e assistência social e, ao mesmo tempo, tomar medidas de conservação do património edificado. Em 1967, o **“Civic Amenities Act”** alargou o âmbito da conservação patrimonial, tornando-o extensível ao tecido urbano. O conceito de conservação não tinha um carácter museológico, pois pretendia-se manter as actividades quotidianas, embora com a redução do tráfego automóvel, criação de ruas pedonais e remoção de barreiras visuais. As áreas a conservar, de responsabilidade das autoridades locais, eram posteriormente integradas nos Planos de Ordenamento Urbano (1968) - Structure Plans e Local Plans.

Complexidade crescente dos problemas urbanísticos. O planeamento em função de objectivos macro-económicos. A racionalização e flexibilização do planeamento. “Town and Country Planning Act” (1968).

Como reflexo dos progressos técnicos e das transformações sócio-económicas surgiram problemas de complexidade crescente que exigiam resolução urgente. O **“Town and Country Planning Act”**, de 1968, revolucionou o sistema de planeamento na sua

forma, conteúdo e procedimentos. Os planos passaram a ser elaborados à luz das directrizes nacionais e regionais de planeamento (Mendes, 1990).

O processo de planeamento era contínuo, no sentido em que o plano económico regional “**Structure Plan**” beneficiava de informação permanentemente actualizada sobre a população e o emprego, as comunicações regionais, os recursos existentes, os aspectos económicos e sociais, bem como sobre as tendências futuras. Esta informação permitia uma análise crítica em cada momento, que podia determinar propostas de emendas em áreas parciais ou em temas do plano. Sendo um plano de longo prazo (20 a 30 anos), devia dar orientações seguras de desenvolvimento, obrigando a conhecer aprofundadamente as áreas críticas, nomeadamente os centros urbanos. Este conhecimento dava, por sua vez, origem às propostas de “**Local Plans**”.

Os “**Structure Plans**” estavam sujeitos a aprovação ministerial, eram traduzidos sob a forma de um relatório e diagramas e deviam: “*interpretar as directrizes nacionais e regionais*”; “*estabelecer metas, directrizes e propostas gerais*”; “*balizar os Local Plans*”; “*indicar áreas de actuação*”; “*dar indicações que permitam controlar o desenvolvimento*”; “*definir as bases para coordenar as decisões*”; “*apresentar ao Ministro e ao público os temas e decisões principais do planeamento*” (I.E.A.L.,1974, p. 46). Os “**Structure Plans**” configuravam dois planos referentes a áreas administrativas distintas: os “**County Structure Plans**”, para condados administrativos, e os “**Urban Structure Plans**”, para burgo-condados e outras cidades grandes.

Os “**Local Plans**” eram da responsabilidade das autoridades locais, após aprovação do “**Structure Plan**”. Apresentavam uma componente gráfica predominante sobre o relatório (Memória) e deviam: “*aplicar detalhadamente a estratégia do structure plan*”; “*dispor de bases detalhadas para controlo do desenvolvimento*”; “*definir as bases para coordenar as decisões*”; “*apresentar ao público os temas e decisões de detalhe do planeamento*” (I.E.A.L.,1974, p.48).

Os “**Local Plans**” podiam configurar três tipos complementares de planos: os “**District Plans**” - planeamento global de áreas relativamente extensas, ex: parte de grande cidade, parte de condados, pequenos aglomerados ou áreas rurais; os “**Action Area Plans**” - planeamento global de áreas seleccionadas para reordenamento ou ordenamento num curto espaço de tempo, e os “**Subject Plans**” - para tratar em detalhe um aspecto específico do planeamento, de uma parte ou da totalidade da área de um

“**structure plan**”. Esta estrutura de planeamento ainda hoje se mantém, com algumas ajustamentos.

Crise do crescimento nos anos setenta. Melhoramento e reabilitação das áreas residenciais e centrais. Legislação sobre habitação e áreas centrais

A partir de 1973 o capitalismo na Grã-Bretanha entra num período de crise estrutural, com aumento do desemprego e da inflação, num processo de crescimento negativo que não se admitia ser possível vir a acontecer (Coma, 1989).

À redução do crescimento nos anos setenta, associa-se a perda de capacidade de intervenção da Administração Pública, fazendo realçar as virtudes de um Estado minimal onde, com mercado livre e espírito empresarial, fosse dada maior liberdade individual. Esta atitude será assumida a partir de 1979 pelo governo Conservador (Atkinson e Moon, 1994).

Em clima de crise económica, surge a contestação das expansões e da construção em altura, que marcaram os anos sessenta. Os movimentos sociais a favor da renovação urbana centram-se agora nas questões ambientais de melhoria do espaço público.

É dada especial atenção às potencialidades da Lei de Habitação, de 1969, que introduziu o conceito de “**General Improvements Areas**” (GIA): melhoria do parque habitacional, intervindo não apenas na reabilitação dos edifícios, mas também na redução de tráfego, na definição de ruas pedonais e no arranjo de espaços exteriores e mobiliário urbano.

Em 1974, o governo Trabalhista “herda” um país em situação desesperada, com mais de um milhão de desempregados e a inflação a atingir os 25%. Foi então ampliado o âmbito das intervenções GIAs, abrangendo duas situações distintas: a habitação para grupos especiais - “**Housing Action Areas**” - que permitiam manter as construções mesmo que não correspondessem às exigências definidas nas GIAs, e as “**Priority Neighbourhoods**” - áreas prioritárias da periferia dos aglomerados, escolhidas pelas suas características ambientais, físicas e do tecido social (Mendes, 1990).

Em 1977, o “**White Paper**” - “**Policy for the Inner Cities**” - constitui “*a primeira tentativa séria encetada por um governo desde o final da guerra, senão neste século,*

para compreender a natureza e as causas dos problemas urbanos na Grã-Bretanha” (Atkinson e Moon, 1994, p.66). Um dos aspectos mais importantes deste documento, segundo os mesmos autores, é o reconhecimento de que o declínio e a pobreza nas áreas urbanas têm causas estruturais de origem económica, social e política, geradas fora das áreas em questão:

- Do ponto de vista económico e do bem-estar dos cidadãos, assumia que nas áreas centrais as políticas governamentais tinham contribuído para: o êxodo cidade-campo; a degradação do tecido edificado (com especial relevo para o parque habitacional); a falta de infraestruturas e equipamentos. A desqualificação do ambiente urbano tinha como consequência a falta de atractivos destas áreas para captar residentes e o investimento industrial.
- Do ponto de vista social reconhecia-se a “*existência de elevada concentração de pobreza*”, (Atkinson e Moon, 1994, p.67) devido ao desemprego e ao baixo nível dos salários. As áreas centrais tinham perdido população e, em algumas cidades, verificavam-se problemas de discriminação racial que impunham uma atenção especial do governo para com as minorias étnicas.

Como propostas de solução para os problemas das áreas centrais, segundo a obra atrás citada, eram apontadas quatro linhas de força fundamentais:

- Melhoria da situação económica - mantendo o emprego existente, encorajando novas indústrias, nomeadamente pequenas empresas, e investindo na formação profissional e na melhoria das infraestruturas de transporte;
- Melhoria do ambiente urbano - recuperando o parque habitacional, atribuindo um uso aos espaços abandonados ou desocupados e embelezando o espaço público;
- Melhorias sociais - sem especificar as acções, pretendiam-se melhores condições de vida para a população urbana;
- Equilíbrio entre população e emprego - não perdendo população e atraindo novos residentes para as áreas centrais.

Em 1978, a legislação sobre áreas centrais - “**Inner Urban Areas Act**” - surgia como consequência do “**White Paper**”. Sem critérios bem definidos, foram seleccionadas sete áreas de intervenção em grandes cidades com elevados níveis de desemprego e, à luz da legislação sobre áreas centrais, as autoridades centrais e locais, associadas a diferentes

níveis, recebiam apoio humano e financeiro do poder central e desenvolviam projectos conjuntos de revitalização, atraindo o investimento privado e criando emprego. Uma das acções consistiu na adaptação das GIAs a áreas industriais em declínio - **“Improvement Industrial Areas”** - que incluíam apoios financeiros para a melhoria dos acessos e dos espaços exteriores, para além da modernização das indústrias e da criação de emprego (Coma, 1989; Mendes, 1990; Atkinson e Moon, 1994).

Áreas centrais e industriais em declínio, a sua reconversão nos anos oitenta. A centralização do planeamento e a privatização das intervenções, com sacrifício do poder local.

Com o governo Conservador de Margaret Thatcher no poder, as autoridades locais viram reduzidas as contribuições financeiras do executivo e perderam o controle nos processos de intervenção nas áreas centrais e de criação de habitação social.

A década de oitenta foi dominada pelo esforço em atrair o investimento privado para as áreas centrais. O governo valorizou a cultura empresarial, em contraponto à burocracia do poder local, e acreditava que a iniciativa privada ia desempenhar um papel importante na regeneração destas áreas. Simultaneamente, minimizou o papel que o Estado e as comunidades locais podiam ter no planeamento e reconversão das áreas centrais e industriais em declínio (Atkinson e Moon, 1994).

Através da **“Local Government Planning and Land Act”**, de 1980, foram criadas as **“Enterprise Zones”** e as **“Urban Development Corporations”**. As primeiras (EZs), proporcionavam condições excepcionais às empresas que pretendessem instalar-se nas áreas designadas, nomeadamente facilidades de procedimento administrativo e incentivos financeiros, através da abolição de impostos sobre a propriedade e da isenção de impostos sobre os rendimentos por um período de quatro anos. Entre 1981 e 1985 foram designadas vinte e cinco zonas, correspondendo a áreas urbanas em declínio onde o encerramento de indústrias tinha provocado o súbito aumento de desemprego. As segundas (UDCs), eram organismos escolhidos pelo governo, aos quais este entregava a tarefa de reconversão de áreas *“cujo interesse nacional”* justificava a sua subtracção ao controlo das autoridades locais, substituindo-as por órgãos não-eleitos. Designadas de **“Urban Development Areas”**, as primeiras UDCs foram criadas em 1981 para as

"London Docklands", com 2226 hectares, e para "Merseyside", inicialmente com 450 hectares, mas alargada para 1500 hectares, em 1988. Até 1992 foram criadas onze novas UDCs. Reconhece-se algum sucesso à estratégia do governo Conservador, mais nos aspectos físicos que nos sociais. No entanto, a centralização das operações e a sua descontextualização a nível nacional e internacional, conduziram a um mero somatório de programas, não constituindo uma política urbana nacional (Mendes, 1990; Atkinson e Moon, 1994; Newman e Thornley, 1996).

Criadas pela "**Town and Country Planning Act**", de 1971, as "**Special Development Orders**" (SDOs) permitiam ao governo alterar a regulamentação geral. Aquando da sua criação tinham tido como objectivo "apertar" aquelas normas mas, a partir de 1980, foram utilizadas pelas UDCs para se subtraírem às restrições de planeamento local, reduzindo a intervenção pública e centralizando o poder na Secretaria de Estado do Ambiente.

Com a "**Housing and Planning Act**", de 1986, foram criadas as "**Simplified Planning Zones**" (SPZs), prevendo a "desregulamentação" parcial do processo de planeamento, dando prévia licença de planeamento para usos específicos, em áreas definidas pelas autoridades locais. A natureza das simplificações estava sujeita a aprovação do governo que devia acompanhar o processo por um período de dez anos (Atkinson e Moon, 1994; Newman e Thornley, 1996).

A política seguida nos anos oitenta promoveu, segundo as obras referidas, o conflito entre autoridades locais e poder central, sem que se possam identificar vencedores. A redução da importância das autoridades locais atingiu o ponto máximo em 1988, com as "Action for The Cities", onde era praticamente esquecido o papel das autoridades locais. Esta orientação foi inflectida nos documentos mais recentes: o "Progress on Cities" e o "People in Cities", nos quais foi atribuído um papel mais importante às autoridades locais, com a emergência de "partnerships" público-privado a nível local.

FRANÇA

Em França, a primeira intervenção de ordenamento das construções data de Dezembro de 1607, no reinado de Henrique IV, quando, por édito, foi instituído o processo de alinhamento das fachadas dos prédios em relação aos limites laterais das vias. Em 1725

foi introduzida a “cota de soleira” nivelando as construções ao longo das vias e, posteriormente, com Luís XVI, em 1783, foi definida a “cércea da rua”, regulando a altura das fachadas em função das larguras das ruas (Liet-Veaux, 1989).

Século XIX

Crescimento associado à revolução industrial e ao caminho-de-ferro. O domínio das obras públicas.

O crescimento das cidades francesas do início do sec. XIX processava-se por iniciativa dos proprietários fundiários, limitando-se as “*communes*” a definirem os eixos viários principais, largura e drenagem das novas ruas, alinhamentos, cotas de soleira e cérceas. Foi assim desta forma que se foram estruturando os novos bairros suburbanos.

A partir de 1848, com Luís Napoleão no poder, assistiu-se à centralização do investimento público e o crescimento foi orientado para as áreas próximas do caminho-de-ferro, que estava a iniciar a sua implantação. Os aglomerados cresciam com estrutura linear ao longo das vias que ligavam as estações ferroviárias. As edificações parisienses foram objecto de controlo da salubridade, por determinação de Decreto de 1852 (Liet-Veaux, 1989). Em Paris, sob a direcção de Haussman, e noutras cidades, investiu-se na melhoria das vias e no descongestionamento dos núcleos medievais, recorrendo ao lançamento de impostos e à expropriação de terrenos urbanos, tornada possível com nova legislação. Pretendia-se racionalizar as circulações, com a abertura de arruamentos mais largos de acesso ao centro (onde se localizavam as principais funções), e melhorar as condições de salubridade dos núcleos antigos.

Na época, a cidade não era considerada como objecto patrimonial autónomo. A ausência de estudos sobre a formação das cidades explica, de certo modo, que mesmo as correntes que defendiam a preservação dos monumentos do passado, defendessem com igual convicção a necessidade de modernização radical das cidades antigas e do seu tecido urbano. Para estes intelectuais, os bairros antigos constituíam “*obstáculos à salubridade, ao tráfego e à contemplação dos monumentos do passado, que era preciso remover*” (Choay, 1992).

Século XX

Saúde pública e as condições de habitabilidade nas cidades

O início do século XX foi marcado pela preocupação com a saúde pública, à semelhança do que acontecera na Grã-Bretanha 50 anos atrás, em pleno surto de cólera. A epidemia de pneumónica no final do século XIX, levou à criação de regulamentação sobre **níveis mínimos de qualidade ambiental**, mais tarde incluídos na lei sobre planeamento urbano de 1919, e no regulamento “sanitário” de 1902, a aplicar por todos os municípios - “*communes*” (Liet-Veaux, 1989; Mendes, 1990). Por outro lado, ganhava força o movimento dos reformadores que defendiam a criação de áreas verdes públicas e privadas - “**jardins-ouvriers**” - em volta dos aglomerados e em áreas degradadas. Era o movimento francês das cidades jardim liderado por Bienoît-Levy, que defendia, demarcando-se do movimento congénere inglês, a racionalização das funções em defesa da eficácia que a cidade devia proporcionar. Forestier previa o êxodo da cidade para o campo, acentuando a impossibilidade das sociedades se adaptarem à vida nas grandes cidades e defendendo os modelos de Adelaide, Letchworth e Colónia, com expansões que integravam vastas zonas verdes (Mendes, 1990; Choay, s.d.).

De facto, Paris e as grandes cidades de província, registavam um crescimento demográfico acelerado. O desenvolvimento industrial e terciário provocava a migração da população do campo para as cidades e a acessibilidade que o caminho-de-ferro proporcionava nas deslocações diárias, favorecia a suburbanização.

As condições de vida das classes trabalhadoras nas cidades eram degradantes: as habitações eram exíguas e sem condições mínimas de salubridade e iluminação, o ambiente urbano era desqualificado, e o lixo nas ruas, o ruído, a falta de espaços livres para a brincadeira das crianças, a inexistência de serviços públicos, tornavam os bairros operários lugares escuros tristes e feios. As funções estavam também fortemente segregadas: no centro, o sector terciário em expansão; na periferia, o investimento industrial.

Para fazer face a esta degradação das condições de vida, a legislação de 1913 criou a figura de “**projectos de desenvolvimento, embelezamento e expansão**”, exigindo a sua elaboração no prazo de 3 anos para todos os aglomerados com mais de 10 000 habitantes. A falta de previsão de financiamento e a negligência dos aspectos fundiários,

não permitiram que na prática se registassem quaisquer melhorias (Liet-Veaux, 1989; Mendes, 1990).

Expansão das áreas urbanas, suburbanização. Planos de expansão e ordenamento das cidades (1919-1924)

Em França, o processo de planeamento urbano só é uma realidade depois da legislação sobre as condições ambientais mínimas (1919) e da definição de “**planos de expansão e ordenamento das cidades**”, que previam a programação de equipamentos e serventias, a realizar mediante caderno de encargos, e limitavam a venda de lotes à existência de plano aprovado e à realização prévia das infraestruturas básicas (1924) (Mendes, 1990).

Primeira abordagem dos problemas do ordenamento extravasando os aglomerados. Período anterior ao final da Segunda Guerra Mundial

Reconhecendo a existência de problemas que ultrapassavam o âmbito urbano das comunas e que por isso deviam ser equacionados em função do aglomerado e da sua área de influência, o governo criou, em 1935, sob pressão das comunas, os “**projectos regionais de urbanismo**”, que impunham a realização de infraestruturas “*higiénicas, arqueológicas e estéticas*” e, se necessário, a definição das circulações e de áreas habitacionais a nível regional. Introduziu-se então o conceito de “**zona**” por categoria de construção e de funções (Mendes, 1990).

Neste período entre as duas grandes guerras, a nota mais importante do ponto de vista conceptual foi dada por Le Corbusier, ao questionar a forma da cidade tradicional na resposta às novas exigências funcionais. Em contraponto à cidade tradicional ele propôs um modelo de metrópole mecânica, com repartição no espaço das funções e tendo subjacente a implementação de um sistema de transportes urbanos eficiente, que incluía o recurso a vias de tráfego em múltiplas pistas sobrepostas, em “*The city of tomorrow*” (1924). Mais tarde, em “*La ville radieuse*” (1934), inflectiu esta posição radical para uma ideologia menos mecânica (Mendes, 1990; Mumford, 1991; Lamas, 1993).

Esta linha de pensamento, enquadrada no chamado “**Movimento Moderno**”, teve reflexos na arquitectura e no planeamento, e surgiu como consequência das

transformações económicas e sociais dos séculos XIX e XX; adoptava métodos científicos de abordagem e as soluções eram suportadas pelo avanço das técnicas de construção e sua mecanização. Este Movimento, traduzido na aplicação dos princípios da **Carta de Atenas** (1933), influenciou profundamente as intervenções do pós-guerra, até finais dos anos sessenta.

No início dos anos quarenta tornou-se evidente a necessidade de controlo das expansões urbanas, e a legislação de 1943 introduziu a “**licença de construção**” e a realização de **planos comunais e intercomunais**, que deviam prever os **perímetros urbanos** e as áreas de equipamentos públicos. Os projectos incluíam regras relativas à rede viária, à higiene e à estética (Liet-Veaux, 1989).

Desenvolvimento económico e reconstrução. O período após a Segunda Guerra Mundial. Planos de ordenamento e reconstrução.

A partir de 1945 a prioridade foi o desenvolvimento económico e a reconstrução das cidades destruídas pela guerra. Os **planos** de então foram por isso denominados **de ordenamento e reconstrução**. A iniciativa de planeamento era agora centralizada no governo, que criou organismos próprios e instrumentos para intervenção no ordenamento, nomeadamente a **lei de solos**, destinada à criação de reservas fundiárias para construção de habitação e indústria, o **regulamento nacional de urbanismo** e a **autorização de cobrança, aos loteadores, das despesas com infraestruturas básicas** (Mendes, 1990).

Para o poder local, segundo a mesma obra, a preocupação dominante era a criação de áreas produtivas descentralizadas, por forma a equilibrar o povoamento e a reduzir a influência de Paris nos investimentos públicos. Foram então criadas 22 regiões, que estabeleceram programas de acção regional e planos regionais de ocupação.

Controlo do crescimento, equilíbrio do povoamento, salvaguarda dos espaços naturais e valorização dos terrenos agrícolas. A reforma de 1958.

No final dos anos cinquenta, o crescimento demográfico, a expansão da indústria e o aumento significativo da população urbana, colocaram a necessidade de controlo

efectivo do crescimento, do equilíbrio do povoamento territorial, da defesa e valorização dos terrenos agrícolas e da salvaguarda de espaços naturais.

Em 1958, a opção do governo foi criar uma estrutura de planeamento urbanístico e ordenamento do território articulada e coerente, que proporcionasse a desconcentração da indústria, obedecendo a critérios de eficiência económica. Os aglomerados com mais de 10 000 habitantes eram obrigados a dispor de **planos de Urbanismo**, com uma hierarquia entre **plano director** e **plano de pormenor**. Pela primeira vez, era feita publicidade a estes planos, com o objectivo de levar os administrados ao seu cumprimento. Os planos definiam regras para a construção, novas expansões e **"Zones d'Urbanization Prioritaires"** (ZUP), zonas de urbanização prioritária. Eram também criadas, **"Zones d'Aménagement Différé"** (ZAD, zona de ocupação diferida) destinada à constituição de reservas fundiárias onde a Administração podia, num horizonte de 14 anos, exercer o direito de opção de compra de terreno e edifícios, criando áreas de reserva fundiária de médio e longo prazo, para serviços e equipamentos (Liet-Veaux, 1989; Mendes, 1990).

Declínio das áreas históricas. "Secteurs sauvegardés", a atenção aos aspectos físicos e económicos.

No final dos anos cinquenta a preocupação com o envelhecimento dos tecidos urbanos históricos levou à definição de operações específicas de reabilitação e, em 1962, com o objectivo de preservar o ambiente histórico destas áreas, melhorando o seu desempenho económico, foram definidos os **"secteurs sauvegardés"** - sectores de salvaguarda sujeitos a projectos de intervenção em regime de economia mista. A falta de sensibilidade aos problemas sociais provocou a expulsão, para bairros periféricos, da população residente nos centros, incapaz de fazer face ao aumento dos custos da habitação que este processo originou (Mendes, 1990).

Crescimento económico dos anos sessenta. O planeamento económico como motor do ordenamento. As novas regiões e as redes urbanas. A reforma de 1967.

Nos anos sessenta, o crescimento económico era o factor determinante do planeamento a médio prazo; conseqüentemente, a escala de ordenamento foi adaptada a esta realidade,

criando-se, em 1964, novas regiões administrativas, mais alargadas. A nível nacional, foi definida uma rede urbana hierarquizada por pólos de diferente especialização funcional, estando a importância de uma cidade centrada nas relações que estabelecia com os outros aglomerados na sua área de influência. Os aglomerados dividiram-se em metrópoles de equilíbrio, cidades de tamanho médio e pequenos centros urbanos. Da mesma forma, a organização das cidades apresentava segregação de funções, com centros fortemente terciarizados através de acções de reconversão (ex: Les Halles), e periferias residenciais na sua área de influência.

A reforma liberal de 1967 reintroduziu a descentralização do planeamento, e criou um sistema hierarquizado de instrumentos obrigatórios para aglomerados com mais de 10 000 habitantes ou em forte desenvolvimento, tendo como documento de fundo as orientações de longo prazo (20 anos) a nível nacional. O “**Schème Directeur d’Aménagement d’Urbanisme**” (SDAU), definia as expansões, as áreas prioritárias de investimento público e as áreas naturais a proteger; os “**Plans d’Occupation du Sol**” (POS), estavam subordinados ao “Schème Directeur d’Aménagement d’Urbanisme” e regulamentavam a ocupação do solo, através de zonamento e de regras de implantação das construções em função dessas zonas, programavam as áreas de equipamentos e fixavam coeficientes de ocupação do solo. Neste período de forte pressão urbanística, a falta de resposta da administração na aprovação de POS permitiu aos particulares a condução do processo de urbanização através de projectos e planos - “**Plans d’Aménagement de Zones**” (PAZ) - de iniciativa privada nas “**Zones d’Aménagement Concertés**” (ZAC’s) (Coma, 1989; Mendes, 1990).

Crise do crescimento na segunda metade dos anos setenta e anos oitenta. O retorno à cidade. A descentralização.

A segunda metade da década de setenta, prenuncia o período de retracção da economia dos países ocidentais, que será mais sensível a partir do Plano de 1975/1980. A incapacidade de continuar a política expansionista, colocou a prioridade de intervenção nas áreas consolidadas centrais, que até aqui tinham sido objecto da intervenções conduzentes à expulsão dos grupos economicamente mais desfavorecidos. As vertentes social e de qualificação do ambiente urbano ganharam importância na definição das políticas urbanísticas. Foi reforçado o papel da administração local e aberta a

possibilidade de intervenção da população na melhoria das áreas residenciais. A reforma da política fundiária de Dezembro de 1975, criou um parâmetro de referência para a densidade de ocupação, correspondente a um coeficiente de ocupação do solo de 1 a nível nacional e 1.5 para Paris, permitindo a cobrança, pelos municípios, de mais-valia sempre que este pudesse ser ultrapassado. Esta receita destinava-se à obtenção de reservas fundiárias. Para os sectores de salvaguarda, com graves problemas sanitários e de degradação, foram criadas medidas financeiras de apoio ao planeamento urbano (Liet-Veaux, 1989; Mendes, 1990).

A expansão verificava-se em aglomerados de média dimensão, com características específicas que apontassem para acções de orientação do investimento a nível nacional.

Nos anos oitenta, o aspecto mais relevante foi a descentralização levada a efeito pela reforma administrativa, que alterou as relações entre o poder central e o local e entre os sectores público e privado. O ordenamento do território era da responsabilidade do poder local, municipal ou intermunicipal, mantendo-se o **“Squema Directeur d’Aménagement d’Urbanisme”** para aglomerados com mais de 10 000 habitantes, agora facultativo, e com o qual deviam ser compatíveis os planos de iniciativa pública (POS) e privada (PAZ), os programas de aquisição fundiária e os grandes equipamentos, os loteamentos e as obras de construção (Liet-Veaux, 1989; Mendes, 1990).

Como consequência das alterações administrativas surgem, novas estruturas resultantes da associação de entidades públicas ou públicas e privadas, com intervenção no ordenamento e na prestação de serviços urbanos, o que confere ao governo local e regional uma certa complexidade. São exemplos destas estruturas: as *“Agence d’Urbanisme”*, que se encarregam do planeamento intercomunal; as associações de comunas na prestação de serviços, e as empresas de economia mista *“Société d’Economie Mixte”*, quase sempre com capital maioritariamente público, controlando a política de intervenção, mas beneficiando de uma maior desburocratização e flexibilidade. Algumas cidades optaram, ainda, por sistemas de planeamento estratégico, atraindo investimentos preferencialmente públicos, no caso Rennes, ou privados, no caso de Lyon (Newman e Thornley, 1996).

Os últimos anos parecem apontar de novo para uma concentração, colocando as áreas metropolitanas em situação de privilégio nas opções de investimento nas novas tecnologias.

HOLANDA

O planeamento da ocupação do solo é uma actividade antiga neste país de terras húmidas, frequentemente sujeitas a inundações. Datam de 1159 (Mumford, 1991), os primeiros “polders”- terras tomadas aos alagadiços ou ao mar através da construção de diques - e que se transformaram nos solos mais produtivos da Europa ou em plataformas que serviriam de suporte à construção de cidades. Esta força de trabalho para construção dos “polders” teve o seu ponto alto nos séculos XVII e XVIII antecipando a forma de funcionamento industrial.

Desde o século XIV que a administração local tomou a seu cargo o planeamento da ocupação do solo. Em 1533, em Amesterdão, entram em vigor disposições de saneamento impondo a inspecção dos esgotos e, em 1565, a ordenação de construções. O planeamento das cidades no século XVII tinham especial atenção aos aspectos do abastecimento de água e de higiene. Em Amesterdão o “Plano dos três canais”, aprovado pelo município em 1607, projectava uma rede em teia de aranha na direcção do centro; os canais eram largos, e as edificações previstas de forma a que fossem arejadas e beneficiassem de boa iluminação solar, e denotava a preocupação com a saúde pública e vida social da população (Mumford, 1991, pp.447-449)

Século XIX

Crescimento urbano gerado pela revolução industrial. A habitação como prioridade de investimento.

No século XIX, a expansão urbana provocada pela revolução industrial acentuou o problema da sobreocupação e da falta de alojamentos, bem como a precariedade das condições de salubridade, embora esta última não atingisse os níveis de outras cidades europeias. De facto, na Holanda desde cedo se deu grande importância aos aspectos de higiene e ventilação das habitações, segundo Lewis Mumford (Mumford, 1991, pp. 308-

309) Erasmo de Roterdão teria escrito a um médico de Wolsey sugerindo, para melhoria da saúde inglesa, que os quartos dispusessem de mais que uma janela com diferentes orientações.

Para dar resposta à especulação fundiária e imobiliária provocada pela falta de habitação nas cidades, foram criadas em 1850 as **sociedades de habitação popular**, e em 1880 surgem as **cooperativas de habitação**, ambas com o objectivo de proporcionarem uma oferta de alojamento de custos moderados (Mendes, 1990).

Século XX

O crescimento urbano e as carências de habitação. Legislação sobre habitação (1901, 1921)

O início do século XX foi marcado pela publicação de legislação sobre habitação (1901), que previa apoio financeiro aos municípios para solucionarem o problema de áreas residenciais insalubres e para promoverem a criação de sociedades de habitação popular. Surgiram então algumas iniciativas de arquitectos defendendo que o ordenamento e a arquitectura deviam encontrar soluções de construção de habitação para a classe operária (Mendes, 1990). O plano de expansão a sul de Amesterdão, com edifícios de 3 e 4 pisos e avenidas largas e decoradas, era representativo da escola de Amesterdão nesta época, enquanto em Roterdão surgiam as cidades-jardins e os primeiros apartamentos duplex em imóveis colectivos.

Em 1921, a legislação foi alargada no sentido de se preverem terrenos para utilização pública e para introdução do conceito de **zonamento urbano**.

Expansões residenciais e industriais e o ordenamento das mesmas. Legislação de 1931 e planos intermunicipais.

Só em 1931 se considerou o zonamento de áreas não urbanas; previam-se ainda medidas para facilitar a construção de áreas de expansão residenciais e industriais.

Reconhecendo a vantagem de reagrupar os municípios para conseguir um ordenamento mais homogéneo das expansões dos centros urbanos, procedeu-se, no caso de Amesterdão, à absorção dos municípios periféricos. As dificuldades de concretização

destas alterações em algumas cidades, levou a que se elaborassem, sob coordenação provincial, **planos intermunicipais**. Estes não correspondiam a planos regionais, uma vez que concentravam a ocupação em torno das cidades evitando a dispersão e preservando os espaços agrícolas e áreas verdes (Mendes, 1990).

Nesta época funcionalista, o modelo de crescimento adoptado localizava no centro as funções terciárias e remetia para a periferia as áreas residenciais que, embora influenciadas pelas cidades-jardins, apresentavam, devido à escassez de áreas edificáveis, estruturas mais compactas, de forma linear ou circular, e espaços verdes predominantemente comuns.

Ocupação alemã, em 1940. Centralização e hierarquização do planeamento. Separação das políticas habitacional e de planeamento.

Com a ocupação alemã procedeu-se à centralização do planeamento. Os planos eram elaborados pelas províncias, respeitando o plano nacional, da responsabilidade dum organismo central próprio; os municípios limitavam-se a ajustar a sua actuação às orientações assim definidas (Mendes, 1990).

Desenvolvimento económico e reconstrução. O período após a Segunda Guerra Mundial. Planos de reconstrução.

No período pós guerra as prioridades foram o desenvolvimento económico e a reconstrução. O investimento privilegiava a construção de habitação e o combate ao desemprego nas áreas rurais, reduzindo a forte migração para o litoral através de recomendações de descentralização da indústria. Em 1946, foi aprovada legislação sobre **planos de reconstrução**, aumentando a possibilidade de expropriações e impondo a avaliação de custos para obtenção de **licença de construção**. Os municípios limitavam-se à construção de habitação para fazer face ao aumento populacional, e à reconstrução das cidades destruídas pela guerra. Em Roterdão, a reconstrução permitiu substituir as áreas degradadas que serviam o porto, por novas áreas portuárias planeadas. O centro da cidade foi reestruturado ao longo de um eixo principal onde se concentraram as actividades terciárias e culturais, em coexistência com a habitação. As novas áreas

residenciais constituíam unidades autónomas, articuladas com o centro por um eficiente sistema de transportes públicos (Mendes, 1990; Mumford, 1991).

Crescimento económico dos anos sessenta. O desenvolvimento regional e o equilíbrio populacional. A reforma do sistema de planeamento de 1965.

No início da década de sessenta, o desenvolvimento regional foi uma prioridade. O Randstad começava a revelar forte congestionamento, enquanto as regiões mais pobres, a sul, se despovoavam. A influência do planeamento económico no ordenamento físico era uma realidade que podia permitir a inversão desta situação.

O plano de 1966/74, assentava em estudos e previsões de crescimento demográfico e propunha que, através de incentivos regionais, se desenvolvessem as potencialidades de determinados pólos de crescimento regional, como forma de reduzir as migrações para o Randstad. Os incentivos destinavam-se, por um lado, à população que abandonasse o Randstad e se instalasse nas áreas de crescimento propostas e, por outro, às indústrias de capital intensivo. O número de pólos foi reduzido durante o processo de desconcentração para garantir o seu êxito. As áreas agrícolas no centro do Randstad deviam manter-se predominantemente verdes, de acordo com aquele plano, constituindo no entanto áreas residenciais de grande qualidade ambiental, servidas por uma malha radial de acesso ao centro.

Em 1965, foi aprovada a nova reforma do sistema de planeamento, semelhante ao sistema inglês - descentralizado - reconhecendo a importância do planeamento municipal, abandonado com a ocupação alemã (Mendes, 1990).

O sistema incluía: o **plano nacional**; os **planos de estrutura provinciais** - “**streek-plannen**”; o **plano de estrutura municipal** - “**structuurplan**”- que não era obrigatório e, como instrumento mais importante a nível municipal, os **planos de ocupação do solo** - “**bestemmingsplan**”- obrigatórios para áreas de expansão. Segundo a obra citada, o “**streeksplan**”, abrangia a totalidade ou parte do território da província e definia a estratégia de desenvolvimento, através de elementos essenciais, cuja alteração implicava a revisão global do plano, e de elementos secundários, que podiam sofrer alterações/ajustamentos. Estes planos, que continham os objectivos de política regional e a programação dos investimentos, só podiam ser aprovados após discussão com os

municípios envolvidos, e deviam ser revistos de dez em dez anos. O “structuurplan”, abrangia o município, parte dele ou vários municípios, e definia, de forma faseada, o desenvolvimento a longo prazo daquelas áreas. Incluía uma memória justificativa e o relatório das observações da população. A sua aprovação era feita pelo governo provincial e previa-se a sua revisão de dez em dez anos. O “bestemmingsplan”, definia os usos: actividades económicas, habitação, lazer, áreas a proteger e a conservar e áreas de usos públicos. Os regulamentos eram produzidos de acordo com a sua urgência e determinavam as principais restrições. Na forma final, o plano devia conter, para orientação dos licenciamentos, detalhes relativos às construções, nomeadamente quanto à tipologia e usos dos edifícios.

Os planos, por exigência do poder central, deviam ser acompanhados de faseamento detalhado, tendo em vista os objectivos enunciados. Para além disto, os municípios apresentavam uma avaliação da exequibilidade das propostas, face a diferentes alternativas.

Neste período, o reforço da função económica das áreas centrais, associada à melhoria dos acessos viários ao centro, levou à expulsão da população local e à saída voluntária da classe média para áreas mais distantes do centro. Estas migrações contribuíram para a degradação dos quarteirões antigos, reduzindo a sua atractividade económica.

Crise de crescimento da segunda metade dos anos setenta. A cidade -região. A melhoria do ambiente urbano.

A crise económica da segunda metade dos anos setenta, evidenciou a falência da estratégia de crescimento demográfico e económico em que assentava o planeamento dos anos sessenta. Os municípios não dispunham de meios financeiros para realizar os grandes investimentos públicos e o governo promoveu, em 1976/1977, a alteração da política de planeamento, centrando-a no desenvolvimento intra-regional. Foi de novo privilegiado o investimento na habitação, principalmente para jovens.

Para contrariar o crescimento no Randstad, defendeu-se o conceito de cidade-região, abrangendo o aglomerado urbano central, com uma forte componente terciária e de emprego, e a sua área de influência. A implantação de empresas no Randstad ficava sujeita a uma licença especial, incluindo tributações dissuasoras, enquanto se instituía

prémios para investimento em áreas seleccionadas. Foi promovida a criação de emprego fora da região congestionada, através de incentivos à construção de infraestruturas industriais, à reinstalação de empresas e à construção de equipamentos colectivos. O Estado assumia a realização das grandes infraestruturas, nomeadamente rodoviárias, e promovia a descentralização do terciário superior público.

A renovação urbana era encarada numa nova perspectiva de concertação social e para tal foram criadas associações, por intermédio das quais a população podia participar nos projectos. Os agregados familiares mais desfavorecidos recebiam subsídios para fazerem face ao aumento dos preços inerentes à renovação urbana. Para além dos edifícios, era dada especial atenção ao ambiente urbano: criaram-se ruas pedonais e áreas de recreio; a circulação automóvel era controlada em áreas residenciais e, paralelamente, incentivava-se o uso de transportes públicos e de veículos de duas rodas, que passavam a ter faixas separadas do tráfego automóvel.

Anos oitenta - a prioridade de planeamento das áreas consolidadas. Nova lei de renovação urbana, a revitalização de áreas industriais e portuárias obsoletas. A aposta na qualidade.

A atenção que nesta época mereceram as áreas consolidadas, levou à alteração da lei de renovação urbana, em Maio de 1985, introduzindo-se mecanismos financeiros e jurídicos para facilitar as intervenções. Admitia-se, na área de intervenção de planos, a expropriação de edifícios e o direito de preferência, independentemente do uso dos mesmos. O plano era acompanhado de um programa de actuação detalhado, exigindo-se-lhe grande qualidade.

A dificuldade de os municípios corresponderem a estas exigências tem vindo a ser contornada pela elaboração de planos mais flexíveis, não contidos na legislação. As operações levadas a cabo pelos municípios são diversificadas, privilegiando a requalificação, mediante a construção de novos edifícios nas áreas centrais ou, pelo contrário, promovendo acções de reabilitação e conservação do tecido existente (Newman e Thorney, 1996).

O método de planeamento é horizontal, em cada nível da Administração, no sentido em que recorre a um leque alargado de intervenientes e à negociação entre os agentes

envolvidos, e contínuo, ajustando permanentemente as soluções. Existe ainda uma coordenação vertical entre os diferentes níveis da Administração - “*medebewind*” (“co-governo”) - na aplicação das orientações e normas nacionais a nível municipal.

Na década de oitenta, reconheceu-se a incapacidade da estrutura administrativa para lidar com os problemas das áreas metropolitanas. A “Montijn Comission”, comissão consultiva governamental, relatou a necessidade de se implementarem estruturas de governo para áreas metropolitanas. Esta intenção ficou consignada para sete áreas, em legislação de 1994, quando já estava previsto o primeiro governo metropolitano para Roterdão em 1996. As novas estruturas devem elaborar um “structure plan” para toda a área sob a sua responsabilidade, que inclui as províncias (Newman e Thorney, 1996).

O plano de 1988/2015, apontou para uma maior atenção na renovação funcional dos edifícios, tendo em conta o desenvolvimento das novas tecnologias, que se previram menos consumidoras de espaço e de menor incompatibilidade ou conflito de usos. O aspecto fundamental a considerar foi a qualidade, para o que se devia, à partida, definir quais as áreas a renovar e revitalizar. Destas, mereceram especial atenção as áreas industriais e portuárias em processo de degradação.

Como resposta à competição entre cidades, a Holanda prepara hoje o futuro, investindo em projectos de qualificação ambiental para a promoção da área metropolitana polí-centrada em Amesterdão, Haia e Roterdão.

ESPAÑHA

Século XIX

Crescimento associado ao processo de industrialização. “Ley de ensanche y extensión” e “Ley de saneamiento y mejora interior”.

Desde o Século XVII que a intervenção nas cidades era regulada por planos geométricos e alinhamentos. Na segunda metade do século XIX, apesar do atraso do processo de industrialização em Espanha, começou a fazer-se sentir a necessidade de planear os efeitos do crescimento populacional e a sua concentração nas cidades. Data desta época a atribuição do primeiro prémio (1859) a um projecto de expansão de Barcelona - Plan Cerdá - de inspiração grega, com desenho geométrico baseado na criação de duas

avenidas diagonais que convergiam para o centro histórico da cidade e onde se destacavam duas grandes áreas verdes: um parque urbano com 250 ha e o monte de Montjuic.

Em 1846 é publicada a primeira legislação impondo planos de alinhamentos e cérceas. (Garcia-Bellido, 1996)

Após uma tentativa falhada de reforma legislativa, em 1861, surge, em 1864, a primeira lei urbanística que regula a elaboração obrigatória de planos e sua gestão subsequente. Posteriormente, foram aprovadas as “**Ley de ensanche y extensión**”, de 1876 e 1892, e a “**Ley de saneamiento y mejora interior**”, em 1895. Propunha-se, assim, uma solução urbanística para o crescimento urbano, e regulamentavam-se os aspectos de salubridade. A construção das vias e espaços públicos era responsabilidade municipal, podendo nestes casos proceder-se à expropriação de terrenos (Mendes, 1990; Garcia-Bellido, 1996).

Nota importante deste período foi a criação, por Cerdá, do conceito de “urbanismo” - ciência ligada ao desenvolvimento da cidade - que a partir desta época passa a fazer parte do léxico de todos os trabalhos na área do planeamento das cidades.

Século XX

Crescimento urbano e as influências dos movimentos internacionais. O período anterior à Guerra Civil.

O plano para o “ensanche” era uma peça nova que se justapunha ao tecido antigo, e continha uma alternativa de ocupação ordenada. Este modelo, associado aos alinhamentos, dominou o crescimento urbano do início do século XX, apesar das limitações que se lhe foram reconhecendo na resposta aos novos problemas urbanos, nomeadamente quanto à definição funcional.

A influência dos movimentos internacionais da época entrou em conflito com o modelo de crescimento urbano espanhol e reflectiu-se nas propostas de intervenção nas cidades. Foi o caso de Barcelona, cuja proposta do arquitecto francês Jaussely (1905), denotava grande influência do movimento das cidades-jardins. As leis sobre habitação social de

1908, 1911 e 1921, surgiram na sequência de debates sobre as periferias das cidades e as novas concepções internacionais, nomeadamente o pensamento de Howard.

A aprovação do “Estatuto Municipal”, em 1924, apesar de conferir autonomia municipal ao planeamento das cidades e periferias, tornando obrigatório para as autarquias a elaboração de planos de “ensanche” ou planos de expansão, não apresentava uma visão global da cidade, pelo que, apesar de revista em 1923, esta legislação não alterava de forma significativa o sistema anterior de planeamento. Mais uma vez, como acontecera no século anterior com Barcelona, foi na prática em algumas cidades, que se foram introduzindo elementos inovadores, quer na diferenciação funcional, quer na morfologia adoptada nas expansões, em conjuntos geométricos de blocos paralelos de influência racionalista (Mendes, 1990; Garcia-Bellido, 1996).

A proposta de urbanistas e autarquias, para a criação de legislação sobre gestão do solo, elaboração de planos regionais e obrigatoriedade de realização de planos de urbanização, saída do Congresso Municipalista de 1934, não teve sequência imediata, devido à eclosão da Guerra Civil (Mendes, 1990).

O período do Pós-Guerra. O Plano Nacional de Reconstrução - a cidade falangista.

A reconstrução foi a prioridade do pós-guerra. O planeamento das cidades inspirava-se nos modelos orgânicos e monumentalistas de Berlim e Roma sob domínio nazi e fascista, a que se imprimiu um cunho fortemente nacionalista - era a cidade falangista.

O **Plano Nacional de Reconstrução** impunha traçados “*genuinamente espanhóis*” para as cidades, que deviam prever dois centros com funções distintas : a “Plaza Mayor”, centro político, onde se localizavam os edifícios públicos municipais, de Estado e do Partido e um segundo centro, religioso, onde se concentravam os edifícios de culto. Em volta destes localizavam-se as habitações de diferentes tipologias de acordo com as classes sociais e profissionais (Mendes, 1990). O Plano incluía ainda regras para a elaboração de projectos, e a alteração às “Ordenanças Municipales”.

Planeamento urbano como consequência do crescimento económico. O planeamento regional. O Plano Nacional de Urbanismo e a lei de bases do regime local.

Os planos de Madrid, Bilbao e Valência, embora com cariz nacionalista, retomavam as preocupações anteriores à guerra. A cidade era o centro em volta do qual uma cintura de espaços verdes fazia a transição para a expansão de aglomerados industriais, independentes, e de áreas de serviços que se articulavam com o centro. A aprovação destes planos fazia ressaltar a necessidade de diferentes níveis de planeamento - municipal, com planos gerais de urbanização, planos parciais e projectos de urbanização - e a preocupação, que já vinha do período anterior à guerra, de existência de um nível de planeamento regional.

A primeira experiência de planeamento regional foi feita na Província de Guipuzcoa e continha regulamentação geral de desenvolvimento económico.

Em 1949 foi publicado, por decreto, o Plano Nacional de Urbanismo, que continha os critérios de desenvolvimento ordenado, cujas acções se deviam enquadrar no Plano Nacional de Desenvolvimento. Completando as reformas, foram criados, na lei de bases do regime local, o Conselho Nacional de Urbanismo e os Conselhos Provinciais, organismos nacionais e provinciais de planeamento, respectivamente.

Crescimento industrial, suburbanização e carências habitacionais nos anos cinquenta. A Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana e “Planes de Urgencia Social”.

O crescimento industrial acelerado provocou a migração maciça de população do campo para a cidade.

A “*Ley sobre Régimen del Suelo e Ordenación Urbana*”, de 1956, teve como objectivo o equilíbrio populacional, conforme se referia no seu preâmbulo, e constituiu um marco importante no sistema de urbanização espanhol. O regime de solos defendia a criação de reservas fundiárias municipais, através de expropriação, definia critérios de valorização do solo e regulava o direito de superfície. Era introduzido o conceito de “*função social da propriedade*” e a perequação, segundo a qual se definiam as obrigações e benefícios do promotor privado, sendo os custos pagos sempre em espécie

(solo e urbanização), de forma a constituir-se uma “*bolsa autónoma e fechada de custos e benefícios urbanísticos de cada operação*”, conforme é esclarecido pelo Arq-urbanista J. Garcia-Bellido, na intervenção feita no encontro anual da AD URBEM, dedicado ao tema “Financiamento da urbanização e Fiscalidade Urbanística” (Garcia-Bellido, 1996, pp.6-7).

No capítulo de ordenação urbana, esta lei consolidava o sistema de planeamento urbano com uma estrutura hierarquizada, da qual faziam parte o Plano Nacional, os Planos Provinciais e os Planos Gerais e Parciais. Previam-se diferentes regimes de ocupação do solo, a que correspondiam diferentes valorações da propriedade: solo urbano, solo de reserva urbana e solo rústico (não urbanizável). Os planos deviam delimitar os perímetros urbanos e continham regras operativas de gestão fundiária para evitar a especulação, como: a criação de bolsas de solo municipal e a expropriação e edificação forçada (Coma, 1989; Mendes, 1990; Garcia-Bellido, 1996).

O Plano Nacional propunha a descentralização da produção, elegendo centros consolidados para aí localizar as expansões industriais. As indústrias que se instalassem em áreas não desejáveis ficavam sujeitas a sanções.

Face à grave situação de carência habitacional provocada pela migração campo-cidade e pelo aparecimento de áreas clandestinas, foi criado, em 1957, o Ministério da Habitação.

Através dos “**Planes de Urgencia Social**”, o governo adoptou como princípio para a expansão urbana a criação de cinturas verdes de controlo do crescimento dos grandes aglomerados e a infraestruturação de áreas para construção de cidades-satélite exteriores àquelas cinturas. O problema das áreas de clandestinos foi, seguindo o mesmo princípio, objecto de legislação específica. Por este facto, verificou-se o divórcio entre o planeamento municipal e a política de habitação, orientados por níveis diferentes da Administração (Mendes, 1990).

Em 1957, iniciava-se o processo de reestruturação económica que iria dar origem ao plano de estabilização “*Nueva Ordenación Económica*”, de 1959. Este Plano reforçou o desenvolvimento económico iniciado na década de cinquenta, e consolidou a alteração da base económica nacional, com a redução do peso da agricultura e o aumento dos activos na indústria e nos serviços, o que contribuiu para a concentração da população nas cidades (Coma, 1989; Mendes, 1990).

Crescimento económico dos anos sessenta. O planeamento económico como motor do planeamento urbano. Os pólos de desenvolvimento e a rede urbana.

O Plano de Desenvolvimento (1964/1967), tinha objectivos económicos de crescimento do PNB, pressupondo a participação de todas as regiões. Para tal definia pólos de desenvolvimento e áreas de influência dos mesmos - **“cidades território”**- nas quais deviam ser respeitadas as **“Normas Provisionadas de Ordenación”**, destinadas à gestão urbana (Mendes, 1990).

O Plano Nacional decorria do Plano de Desenvolvimento Económico e Social e elegia áreas a desenvolver, a modificar e a conter, quer em população, quer em investimento, e destacava ainda áreas específicas de desenvolvimento turístico. Os Planos Gerais deviam ser acompanhados de estudos de viabilidade económica e financeira. O Decreto 635/1964, de 5 de Março, estabeleceu o regulamento da edificação forçada e o registo municipal dos lotes para construção.

Em 1966, o segundo Plano de Desenvolvimento provocava uma inflexão no ordenamento territorial, ao substituir o modelo monocentrado por um modelo em rede de centros multifuncionais, que marcou o abandono definitivo dos modelos racionalistas, dominantes nas décadas anteriores.

A acumulação de problemas ambientais e de qualidade de vida urbana, e o descontentamento provocado pela falta de habitação e pela especulação, gerados, desde finais dos anos cinquenta, com a dinâmica do sector da construção civil, obrigaram o governo a tomar medidas de controlo do mercado fundiário. A **“Ley de Bases de Ordenación del Suelo en Zonas de Urgente Actuación Urbanística”** definiu regras de obrigatoriedade de urbanização e condições de expropriação. Através da operação **“Nuevo Urbanismo”** (NUR), cada cidade podia urbanizar terrenos de acordo com a expansão prevista, sendo o valor da propriedade função da edificabilidade definida para cada proprietário (Mendes, 1990).

As profundas alterações económicas e o aumento dos níveis de urbanização determinaram a necessidade de aperfeiçoamento da legislação de 1956 o que veio a ocorrer através da **“Ley de Reforma”** de 1975 (Coma, 1989). A revisão da lei fundamentou-se em trabalhos que decorreram a partir de 1972, este facto, segundo

Ramon Fernandez (Fernandez, 1989), levou à inadequação da mesma às exigências da realidade de crise económica e social que se veio a declarar a partir da crise petrolífera, já que os pressupostos assentavam na lógica expansionista dos anos sessenta.

Relativamente à legislação de 1956, a **“Ley de Reforma”** de 1975, introduziram-se alterações à unidade de perequação - distribuição equitativa de custos/benefícios – que deixou de ser a urbanização e passou a ser a área global do plano; os proprietários dispunham apenas de 85% da edificabilidade total, sendo os restantes 15% reserva municipal destinada a habitação social ou a outras necessidades colectivas previstas no plano. Mantinha-se a obrigatoriedade de cedência gratuita dos terrenos destinados a usos públicos e de realização de todas as obras de urbanização, devendo prever-se 18m²/fogo (em vez dos 10m²/fogo anteriormente exigidos) para espaços verdes. Ao direito de propriedade não correspondia automaticamente o direito de construir, que estava sujeito à realização do plano(Garcia-Bellido, 1996).

Instauração da democracia. A reforma urbanística e a descentralização. A **“Ley del Suelo”.**

A morte de Franco e a proclamação do Rei, deram origem à implantação da democracia e à introdução de reformas importantes, com vista à descentralização do poder, que veio a ser consubstanciado na Constituição de 1978. De acordo com esta, o ordenamento do território, a habitação e o urbanismo passaram a ser competência dos Governos das Comunidades Autónomas (Mendes, 1990).

Complementando a **“Ley de Reforma”**, foi concluído o sistema de planeamento, em 1978, com a **“Ley del Suelo”** - Lei do Regime do Solo e Ordenamento Urbano e Regulamentos complementares sobre: Planeamento (Real Decreto 2159/1978, de 23/6), Disciplina Urbanística (Real Decreto 2187/1978, de 23/6) e Gestão Urbanística (Real Decreto 3288/1978, de 25/8), (Coma, 1989).

A legislação de 1975, foi revista em 1990. A nova **“Ley de Reforma”**, estabeleceu: as obrigações e deveres da propriedade, alterando nomeadamente o valor da reserva municipal (de 15% para 10% da propriedade); os direitos de urbanizar e edificar; a forma de execução dos planos - regimes público, misto e privado.

Com a regionalização das competências, o sistema nacional foi sendo sujeito a alterações e ajustamentos, através de regulamentação específica de cada Região, nomeadamente nos instrumentos de planeamento e em aspectos não estruturantes da “Ley del suelo”.

A legislação nacional previa apenas uma figura de planeamento supramunicipal - os Planos Territoriais de Coordenação - que, em estreita relação com o Plano Nacional de Coordenação, orientavam o desenvolvimento económico e social. Face a esta limitação, cada região adaptou o sistema de planeamento às suas necessidades concretas. Assim, foram criadas três figuras de plano na Catalunha “Plan Territorial General”; “Plan Territorial Parcial” e “Plan Territorial Sectorial”. Madrid criou uma maior variedade de figuras e regulamentos destinados a aspectos de normativa urbanística específica como a defesa e protecção ambiental e patrimonial ou a reabilitação.

Restrições de ordem económica e novas tendências do Planeamento no final da década de setenta. A valorização da cidade existente e a conservação da natureza

A crise económica, à semelhança do que aconteceu noutros países europeus, introduziu uma nova atitude no planeamento. As expansões foram reduzidas e a requalificação dos tecidos construídos ganhou uma importância crescente em relação às novas construções. A este facto não foi alheia a necessidade de redução dos trajectos diários e do descongestionamento. A partir do final da década de setenta, a valorização e reutilização das cidades passou a ser a preocupação dominante do planeamento.

Em 1992, a elaboração de planos gerais de urbanização passou a ser obrigatória para todos os municípios com mais de 5 000 habitantes. Os planos gerais deviam distinguir três categorias de espaço urbano: desenvolvido, com capacidade de desenvolvimento, e sem possibilidade de desenvolvimento. A segunda categoria - “Áreas de Reserva Urbana” - é subdividida em solos programados e não-programados, dependendo da previsão da sua urbanização, a curto ou longo prazo, respectivamente. A uma escala de maior pormenor mantém-se a existência de diferentes figuras de plano, como já foi referido.

A necessidade de afirmação internacional de Espanha e dos seus principais centros urbanos no contexto da competitividade entre cidades, a nível europeu e mundial, levou

à realização de importantes acontecimentos que constituíram momentos do planeamento urbano das cidades centro de áreas metropolitanas, e proporcionaram a realização de projectos de renovação e modernização, com visibilidade a nível mundial: Madrid - Centro Cultural; Sevilha - Exposição Universal de 1992, e Barcelona - Jogos Olímpicos de 1992.

	INGLATERRA	HOLANDA	FRANÇA	ESPANHA
SÉCULO XIX	<p>SITUAÇÃO: Crescimento dos centros industriais, con-gestionamento urbano, condições de vida precárias, alojamentos exíguos e insalu-bres, epidemias e surto de cólera (1848).</p> <p>PREOCUPAÇÃO: Saúde pública</p> <p>MEDIDAS: “Public Health Act” (1848 e 1875) e “Housing of the Working Classes Act” (1890); Desenho do espaço público, regula-mento da construção nova, habitação (ven-tilação, exposição solar), recolha de lixo e inspeção sanitária (alimentos e mercados).</p> <p>CORRENTES IDEOLÓGICAS: “Philosophical Radicals” ou “Utilitarians” Planeamento das cidades com espaços de desafogo: alamedas, relvados, espaços públicos e cintura de pastos rodeando a cidade.</p> <p>EXEMPLOS: Planeamento das cidades coloniais pela Engenharia militar Adelaide, plano coronel Light (1836) Comunidade industrial de Godin (1859).</p>	<p>Controlo do uso do solo urbano gerado pela revolução industrial. Carência de alo-jamentos e melhoria das condições de salubridade do parque habitacional.</p> <p>SITUAÇÃO: Crescimento urbano gerado pela revolução industrial. Carência de alo-jamentos e melhoria das condições de salubridade do parque habitacional.</p> <p>PREOCUPAÇÃO: Saúde pública e habitação.</p> <p>MEDIDAS: Criação das sociedades de habitação popular (1850) e de cooperativas de habitação (1880).</p>	<p>Controlo do uso do solo urbano: Eixos viários, alinhamentos, cotas de soleira e cêrceas, e drenagens.</p> <p>SITUAÇÃO: Crescimento associado à revolução industrial e ao caminho-de-ferro.</p> <p>PREOCUPAÇÃO: Saúde Pública. Orientar o cresci-mento em função do investimento no caminho-de-ferro (1848). Aumentar acessibilidade aos centros, descon-gestionar os núcleos medievais.</p> <p>MEDIDAS: Decreto de controlo da salubridade (1852). Crescimento linear ao longo das vias que ligavam estações ferroviárias. Investimento em obras públicas.</p> <p>CORRENTES IDEOLÓGICAS: Higienistas - Melhoria das condições de salubridade dos núcleos medievais e melhoria da circulação no centro da cidade.</p> <p>EXEMPLOS: Paris intervenção de Haussman.</p>	<p>Controlo do uso do solo urbano: Planos geométricos e alinhamentos desde séc. XVII.</p> <p>SITUAÇÃO: Crescimento urbano e industrialização.</p> <p>PREOCUPAÇÃO: Saúde Pública. Atenção às condi-ções de sanea-mento e salubridade. Planear o crescimento das cidades e a sua concentração..</p> <p>MEDIDAS: Legislação sobre Planos de alinha-mentos e cêrceas (1846). “Ley de Ensanche y Extension” (1876 e 1892). “Ley de saneamiento y mejo-ra interior” (1895). Investimento mu-nicipal em vias e espaços públicos.</p> <p>CORRENTES IDEOLÓGICAS: Urbanismo: termo criado por Cerdá como ciência ligada ao desenvolvimento da cidade.</p> <p>EXEMPLOS: Barcelona, plano de Cerdá (1859): Projecto expansão de desenho geométrico (inspiração grega), duas diagonais convergindo para o centro histórico e duas grandes áreas verdes.</p>
1850				

	INGLATERRA	HOLANDA	FRANÇA	ESPAÑA
SÉCULO XX 1900	<p>DESENVOLVIMENTO TÉCNOLÓGICO</p> <p>SITUAÇÃO: Suburbanização e congestionamento do centro das cidades, carência de equipamentos colectivos e de espaços públicos.</p> <p>PREOCUPAÇÃO: Planeamento das expansões urbanas.</p> <p>CORRENTES IDEOLÓGICAS:</p> <p>Modelo de expansão suburbana de insiração alemã - Thomas Horsfall: Mecanismos de aquisição de solos pelos municípios e empréstimos a empresas para habitação baixo custo. Sistema de transporte público a preço reduzido.</p> <p>Modelo de expansão das "Cidades-jardim" - Howard: Crescimento por aglomerados descentralizando todas as funções essenciais, sistema de transporte público acessível e ambiente qualificado por jardins e parques. Cintura verde de controlo do crescimento e reforço da unidade interna e do ambiente rural. (Inspiração dos "utilitarians"). Conceito "cidade social". Aglomerados culturalmente associados e politicamente federados com todas as funções especializadas das grandes cidades.</p> <p>EXEMPLOS: Birmingham (John Nettleford, 1900) Letcchworth (Howard, 1904).</p>	<p>DESENVOLVIMENTO TÉCNOLÓGICO</p> <p>SITUAÇÃO: Crescimento urbano e carência de habitações</p> <p>PREOCUPAÇÃO: Planeamento das expansões urbanas, construção de habitação.</p> <p>MEDIDAS: Legislação sobre habitação (1901): Apoio financeiro aos municípios para resolução do problema das áreas insalubres e promoverem a criação de sociedades de habitação popular.</p> <p>CORRENTES IDEOLÓGICAS: Escola de Amesterdão: Construção de avenidas largas e decoradas. Construção de blocos de 3 e 4 pisos. Cidades-jardins e apartamentos duplex em imóveis colectivos Associa o planeamento e a arquitectura.</p> <p>EXEMPLOS: Expansão sul de Amesterdão Roterdão</p>	<p>DESENVOLVIMENTO TÉCNOLÓGICO</p> <p>SITUAÇÃO: Crescimento demográfico acelerado, insalubridade nas cidades, surto de pneumónica no final do século XIX.</p> <p>PREOCUPAÇÃO: Saúde pública.</p> <p>MEDIDAS: Níveis mínimos de qualidade ambiental - (1902)</p> <p>CORRENTES IDEOLÓGICAS: "Jardins-ouvrier" - Bienoit-Levy: Inspirado nas "cidades-jardins". Criação de áreas verdes públicas e privadas em áreas degradadas e em volta das cidades.</p>	<p>DESENVOLVIMENTO TÉCNOLÓGICO</p> <p>SITUAÇÃO: Crescimento urbano e aumento da complexidade de problemas das cidades</p> <p>PREOCUPAÇÃO: Habitação. Planeamento das expansões.</p> <p>MEDIDAS: Legislação sobre habitação social - (1908)</p> <p>CORRENTES IDEOLÓGICAS: Influências internacionais nomeadamente da "cidade-jardim".</p> <p>EXEMPLOS: Barcelona (Jaussely, em 1905). Proposta de intervenção sob inspiração da cidade-jardim.</p>

	INGLATERRA	HOLANDA	FRANÇA	ESPANHA
1910	<p>SITUAÇÃO: Expansão urbana.</p> <p>PREOCUPAÇÃO: Planear áreas de expansão das cidades.</p> <p>MEDIDAS: "Planos de Expansão Periférica" (1909). Atenção apenas às áreas periféricas. Definição da nova estrutura, eixos viários, densidades e tipologias das áreas residenciais, equipamentos públicos e áreas livres. Novas áreas industriais.</p> <p>EXEMPLOS: 50 planos em curso (1913). Inspirados no modelo de Thomas Horsfall.</p> <p>Acontecimento: 1ª guerra mundial</p>	<p>Acontecimento: 1ª guerra mundial</p> <p>PREOCUPAÇÃO: Habitação e ordenamento das cidades</p> <p>MEDIDAS: Legislação sobre habitação (1921), alarga o âmbito de intervenção para incluir a aquisição de terrenos de utilização pública e introduz o conceito de "zonamento urbano".</p>	<p>PREOCUPAÇÃO: Condições de vida das cidades Segregação de funções.</p> <p>MEDIDAS: "Projectos de desenvolvimento, embelezamento e expansão" (1913) Obrigando à sua elaboração todos os aglomerados com mais de 10 000 habitantes.</p>	<p>PREOCUPAÇÃO: Carência de habitação</p> <p>MEDIDAS: Legislação sobre habitação social (1911)</p>
1920	<p>PREOCUPAÇÃO: Complexidade administrativa dos "planos de expansão periférica".</p> <p>MEDIDAS: Planos de Urbanização (1919): Obrigatórios para aglomerados com mais de 20 000 habitantes, revisão dos aspectos administrativos, da lei anterior.</p>	<p>Acontecimento: 1ª guerra mundial</p> <p>PREOCUPAÇÃO: Suburbanização. Ordenamento das cidades</p> <p>MEDIDAS: "Planos de expansão e ordenamento das cidades" (1919-1924): Programação de equipamentos e serventias (planeamento urbano efectivo). Controlo da venda de lotes. Limitação da venda à existência de plano e à execução prévia das infraestruturas.</p> <p>CORRENTES IDEOLÓGICAS: Movimento moderno (Le Corbusier) questiona a forma tradicional da cidade, sugerindo o modelo racionalista de</p>	<p>Acontecimento: 1ª guerra mundial</p> <p>PREOCUPAÇÃO: Crescimento demográfico das cidades.</p> <p>MEDIDAS: Legislação sobre habitação social (1921)</p>	

	INGLATERRA	HOLANDA	FRANÇA	ESPAÑA
1930	<p>SITUAÇÃO: Crise de 1929, declíneo de áreas industriais e aumento de activos no sector terciário.</p> <p>PREOCUPAÇÃO: Carências habitacionais e suburbanização provocada pelo desenvolvimento do sector terciário.</p> <p>MEDIDAS: Lei de Ordenamento do Território (1932) Planos de zonamento rígidos.</p> <p>CONSEQUÊNCIA: Crescimento ao longo dos novos eixos radiais - áreas residenciais em banda "ribbons".</p> <p>SITUAÇÃO: Nova crise de matérias primas (1934)</p> <p>PREOCUPAÇÃO: Controlo do crescimento em "ribbons", em defesa do solo agrícola. Revitalização de áreas industriais.</p> <p>MEDIDAS: Legislação de 1935 controla em parte as "ribbon" mas o objectivo principal é a revitalização de áreas industriais.</p>	<p>SITUAÇÃO: O processo de crescimento das cidades absorvendo os municípios periféricos.</p> <p>PREOCUPAÇÃO: Reagrupar os municípios para o ordenamento mais homogéneo das expansões. Preservação dos solos agrícolas.</p> <p>MEDIDAS: Planos Intermunicipais (1931) Zonamento de áreas não urbanas. Regras para facilitar a expansão habitacional e industrial evitando a dispersão e perda de solos agrícolas e áreas verdes. Crescimento funcionalista: centro terciário e periferias a habitacionais.</p>	<p>metrópole mecânica, com a repartição das funções no espaço e um sistema de transportes eficiente, introdução da terceira dimensão Pouca sensibilidade à preservação dos tecidos pré-existentes. "The city of tomorrow" (1924) e "La ville radiuse" (1934)</p> <p>PREOCUPAÇÃO: Resolução dos problemas de expansão que ultrapassam o âmbito das comunas. Necessidade de os equacionar a outra escala.</p>	<p>PREOCUPAÇÃO: Organização do território. Planear as expansões urbanas</p> <p>MEDIDAS: "Estatuto municipal" confere autonomia aos municípios no planeamento das cidades e periferias. Torna obrigatórios os planos de "Emsache" ou de expansão.</p> <p>CORRENTES IDEOLÓGICAS Inspiração do movimento moderno racionalista, na prática dos urbanistas: introdução de diferenciação funcional e de conjuntos geométricos de blocos paralelos. Urbanistas e autarquias reivindicam (Congresso 1934) a criação de legislação para: ges-tão de solo, elaboração de planos re-gionais e de urbanização. Acontecimento: Guerra Civil (1935 - 1939)</p>
1935			<p>MEDIDAS: Projectos Regionais de Urbanismo (1935) são impostas "infraestruturas higiénicas arqueo- lógicas e estéticas" Introdução do conceito de "zona" por categoria de construção e função.</p>	

	INGLATERRA	HOLANDA	FRANÇA	ESPAÑA
1940	<p>Acontecimento: 2ª Guerra Mundial</p> <p>PREOCUPAÇÃO: Preparação das intervenções no pós-guerra</p> <p>MEDIDAS: Barlow Report (1940): crescimento económico e espacial. Beveridge Report (1942): segurança social no pós-guerra. Scott Report (1942): planeamento de áreas rurais. Uthwatt Report (1942): indemnizações e mais valias resultantes do planeam. físico. Hobhouse Report: conflito entre as necessidades da agricultura e a expansão urbana e Reith Report : as cidades novas. (1945)</p> <p>Final da 2ª guerra mundial</p> <p>PREOCUPAÇÃO: Reconstrução e desenvolvimento económico</p> <p>MEDIDAS: Criação do "Ministry of Town and Country Planning". Planeamento centralizado. Reservas fundiárias para 20 anos, prevenendo o crescimento demográfico. "Acquisition of Land Act" e "Newtowns Act" (1946)</p>	<p>Acontecimento: 2ª Guerra Mundial</p> <p>SITUAÇÃO: Ocupação alemã (1940)</p> <p>MEDIDAS: Centralização do planeamento: Planos provinciais. Municípios sem autonomia de planeamento.</p> <p>Final da 2ª guerra mundial</p> <p>PREOCUPAÇÃO: Reconstrução e desenvolvimento económico, Controlo da migração para o litoral.</p> <p>MEDIDAS: Planos de reconstrução (1946). Expropriações. Licenças construção. Descentralização da indústria. Planeamento centralizado, aos municípios competia construção de habitação.</p>	<p>Acontecimento: 2ª Guerra Mundial</p> <p>PREOCUPAÇÃO: Necessidade de controlo das expansões.</p> <p>MEDIDAS: Legislação de 1943: introdução da licença de construção" e dos Planos Comuns e Intercomunais com o conceito de "perímetros urbanos" e prevendo equipamentos colectivos.</p> <p>Final da 2ª guerra mundial</p> <p>PREOCUPAÇÃO Reconstrução e desenvolvimento económico.</p> <p>MEDIDAS Planos de ordenamento e reconstrução (1945). Definição de perímetros urbanos e de equipamentos públicos. Planeamento centralizado com organismos próprios.</p>	<p>PREOCUPAÇÃO: Reconstrução e planeamento das cidades destruídas</p> <p>MEDIDAS: Plano Nacional de Reconstrução. Impunha traçados genuinamente espanhóis. Alterava as ordenanças municipais.</p> <p>CORRENTES IDEOLÓGICAS: Modelos monumentalistas, inspirados em Berlim e Roma (nazis) a que se imprimiu forte cariz nacionalista. "cidade Falangista"</p> <p>EXEMPLOS: Planos de Madrid, Bilbao e Valência. Cariz nacionalista. Cidades rodeadas dum cinturão verde de transição para expansão de aglomerados industriais independentes, e de serviços que se articulavam com o centro.</p> <p>PREOCUPAÇÃO: Planeamento a nível regional e diferentes níveis de planeamento municipal, retomando temas anteriores à guerra.</p> <p>EXEMPLOS: Planeamento regional da província de Guipuzcoa com regulamentação geral de desenvolvimento económico.</p>
1945				

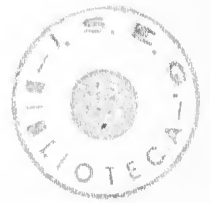
	INGLATERRA	HOLANDA	FRANÇA	ESPAÑA
1950	<p>Lei sobre habitação (1946), prioridade à habitação social</p> <p>“Town and Country Planning Act” (1947)- Planos gerais de urbanização..</p> <p>EXEMPLOS: Plano para a região de Londres. Cidades novas: Comunidades autónomas em alojamento e emprego, inicialmente para 50 000 a 80 000 habitantes. Planeamento, projecto e execução de obras a cargo de sociedades subvencionadas pelo Estado, independentes do poder local.</p>	<p>EXEMPLOS A reconstrução de Roterdão substituiu o do as áreas degradadas que serviam o Porto por novas áreas portuárias planeadas. Centro da cidade reestruturado ao longo do eixo principal e novas áreas residenciais como unidades autónomas articulando-se com o centro através dum eficiente sistema de transportes públicos</p>	<p>Lei de Solos (1953), reservas fundiárias. Lei de Ordenamento. Regulamento Nacional de Urbanismo. Licenças de construção.</p> <p>SITUAÇÃO: Necessidade de descentralização.</p>	<p>MEDIDAS: Plano Nacional de urbanismo (1949) com acções enquadradas no plano nacional de desenvolvimento. Lei de bases do regime local: Conselho Nacional de Urbanismo e Conselhos Provinciais.</p> <p>SITUAÇÃO: Crescimento industrial acelerado emigração maciça do campo para a cidade.</p> <p>PREOCUPAÇÃO: Suburbanização e carências habitacionais. Equilíbrio populacional.</p>
1955	<p>PREOCUPAÇÃO: Desenvolvimento regional e orientação do investimento industrial..</p> <p>MEDIDAS: “Industrial Developments Certificates”</p>	<p>MEDIDAS: Criação de 22 regiões (1955). Programas de acção regional e planos regionais de ocupação.</p> <p>SITUAÇÃO: Crescimento demográfico. Expansão industrial. Aumento significativo da população urbana.</p> <p>PREOCUPAÇÃO: Equilíbrio do povoamento e salvaguarda dos espaços naturais. Valorização do solo agrícola.</p> <p>MEDIDAS: Reforma de 1958. Quadro coerente de planeamento urbanístico e ordenamento do território: Planos de urbanismo (P. Direc tor e. P. de Pormenor). Zonas de urbanização prioritária</p>	<p>MEDIDAS: “Ley sobre Regimen del Suelo y Ordenación Urbana” (1956), com proposta de criação reservas fundiárias municipais e direito de superfície, e introdução da função social da propriedade e da perequação (custo/benefício de cada operação) Sistema de planeamento: Plano Nacional, Planos Provinciais, Planos Gerais e Parciais (classificação do solo e perímetros urbanos).</p> <p>SITUAÇÃO: Aumento de construção clandestina.</p> <p>MEDIDAS: Criação do Ministério da Habitação (1957) Planos de urgência social: áreas de expansão, cinturões verdes de controlo e cidades satélite exteriores.</p>	

	INGLATERRA	HOLANDA	FRANÇA	ESPAÑA
1960	<p>SITUAÇÃO: Crescimento demográfico.</p> <p>PREOCUPAÇÃO: Habituação, dotação de infraestruturas e equipamentos.</p>	<p>SITUAÇÃO: Crescimento económico e demográfico. Congestionamento do Randstad e despovoamento das regiões mais pobres a Sul.</p> <p>PREOCUPAÇÃO: Desenvolvimento regional e equilíbrio populacional. Planeamento económico como factor de equilíbrio</p>	<p>(ZUP) e Áreas de reserva fundiária (ZAD), para um horizonte de 14 anos.</p> <p>SITUAÇÃO: Declínio das áreas históricas.</p> <p>MEDIDAS: Sectores de salvaguarda sujeitos a projectos em regime de economia mista (1962)</p> <p>CONSEQUÊNCIA: Expulsão da população residente nas áreas centrais.</p> <p>SITUAÇÃO: Crescimento económico.</p> <p>PREOCUPAÇÃO: Coordenação do planeamento económico a médio prazo com o ordenamento do território.</p> <p>MEDIDAS: Revisão das regiões administrativas (1964). Definição de uma rede urbana hierarquizada por pólos com diferente especialização funcional e dimensão.</p>	<p>SITUAÇÃO: Crescimento económico.</p> <p>PREOCUPAÇÃO: Planeamento económico como motor do planeamento urbano e ordenamento do território.</p>
1965	<p>MEDIDAS: “Planning Advisory Group”. Diagnóstico e proposta para um novo sistema de planeamento. “The Future Development Plans”. (relatório de 1965). Racionalização e flexibilização do planeamento. Planeamento tridimensional público-privado-participação pública. Reestruturação da administração local aproximando-a da comunidade</p> <p>PREOCUPAÇÃO: Declínio das áreas centrais, necessidade</p>	<p>MEDIDAS: Reforma do sistema de planeamento (1965). Planeamento económico como referência nacional e regional. Sistema de planeamento: Plano nacional Planos de estrutura provinciais - “Streek-Plannen” (estratégia de desenvolvimento). Plano de estrutura municipal - “Structuurplan” (não obrigatório). Planos de ocupação do solo - “Bestemmingsplan” (obrigatório para áreas de expansão). Reforço do planeamento municipal.</p>	<p>MEDIDAS: Plano de Desenvolvimento (1964/1967) com objetivos económicos de crescimento do PNB, com participação de todas as regiões. Criação de polos de desenvolvimento: cidades-território para as quais são definidas “normas provisionadas de ordenación” Plano Nacional decorria do Plano de Desenvolvimento Económico e Social II Plano de Desenvolvimento (1966): Criação de uma rede de centros multifuncionais em substituição do modelo de pólos do plano anterior.</p>	

	INGLATERRA	HOLANDA	FRANÇA	ESPANHA
1967	<p>da sua qualificação e equipamento. Conservação do património.</p> <p>MEDIDAS: “Civic Amenities Act” (1967) Conservação do património alargada ao tecido urbano.</p> <p>PREOCUPAÇÃO: Complexidade dos problemas urbanísticos. Planeamento em função de objectivos macro-económicos.</p> <p>MEDIDAS: “Town and Country Planning Act” (1968) Estrutura de Planeamento: “Structure Plans” (“county” e “urban” structure plans), desenvolvimento económico e social, aprovação ministerial; “Local Plans”, aprovação das autoridades locais; “District Plans” para áreas extensas; “Action Area Plans” áreas seleccionadas, intervenção a curto prazo; “Subject Plans” detalhe de um aspecto específico do planeamento</p>	<p>Plano 1966/74. Na perspectiva do crescimento económico e demográfico propõe-se a criação de pólos de crescimento regionais com incentivos à realocação de Indústrias e à deslocação de população para fora do Randstad.</p>	<p>PREOCUPAÇÃO: Descentralização do planeamento</p> <p>MEDIDAS: Reforma do planeamento (1967). Adaptação à descentralização administrativa. Sistema hierarquizado de instrumentos: “Schème Directeur d’Aménagement d’Urbanisme” (longo prazo) – expansões, áreas prioritárias e áreas naturais a proteger; “Plans d’Occupation du Sol” (zonamento e implantação), de iniciativa pública. “Plans d’Aménagement de Zones” e “Zones d’Aménagement Concertés”, de iniciativa particular.</p>	<p>Regulamento de edificação for cada e registo municipal dos lotes para construção.</p> <p>“Lei de Bases de Ordenación del Suelo en Zonas de Urgente Actuación Urbanística” e “Nuevo Urbanismo” para obrigatoriedade de urbanização e condições de expropriação.</p>
1970	<p>SITUAÇÃO: Crise do crescimento económico e desemprego.</p> <p>PREOCUPAÇÃO: Reconversão de áreas deprimidas. Áreas residenciais e áreas centrais e industriais em declínio.</p> <p>MEDIDAS: “General Improvement Areas” melhora-</p>	<p>SITUAÇÃO: Crise do crescimento económico e demográfico</p> <p>PREOCUPAÇÃO: Desenvolvimento regional equilibrado. Renovação urbana e qualificação do ambiente urbano.</p> <p>MEDIDAS: Alteração da política de planea-</p>	<p>SITUAÇÃO: Crise do crescimento económico.</p> <p>PREOCUPAÇÃO: Intervenção nas áreas centrais. Qualificação do ambiente urbano e das áreas residenciais. Intervenção social.</p> <p>MEDIDAS: Reforma da política fundiária (1975).</p>	<p>PREOCUPAÇÃO: Alterações económicas e aumento dos níveis de urbanização.</p> <p>SITUAÇÃO: Crise do crescimento económico.</p> <p>MEDIDAS: “Ley de Reforma” (1975). Alteração</p>

	INGLATERRA	HOLANDA	FRANÇA	ESPAÑHA
1975	<p>mento do parque habitacional.</p> <p>“Housing Action Areas” e “Priority Neighbourhoods” - Extensão das GIA's a casos especiais.</p> <p>Relatório “White Paper” - “Policy for Inner Cities” (1977) - Génese dos problemas das áreas centrais são exteriores às mesmas e têm causas económicas, sociais e políticas. “Inter Urban Areas Act”, (1978). “Improvement Industrial Areas”.</p> <p>SITUAÇÃO: Governo conservador no poder, falencia do “Welfare State”</p>	<p>mento (1976/77), centrando-a não no crescimento mas no desenvolvimento intra-regional com base no conceito de cidade-região, na criação de emprego, na renovação urbana e melhoria do ambiente urbano.</p> <p>Licença especial e tributação dissuasora para instalação de empresas no Randstad e prémios para investimento em áreas seleccionadas</p> <p>O Estado promove a construção de grandes infraestruturas rodoviárias e a descentralização do terciário superior público. Nas áreas consolidadas criam-se ruas pedonais, áreas de recreio e separa-se o tráfego automóvel do transporte público e de 2 rodas.</p> <p>SITUAÇÃO: Áreas centrais, portuárias e industriais em declínio</p>	<p>Reforço do papel da administração local.</p> <p>Apoio financeiro aos “Secteurs Sauvageardés”.</p>	<p>à lei de 1956. Manteve o valor social da propriedade mas reviu o sistema de perequação.</p> <p>SITUAÇÃO: Morte de Franco, instauração da democracia - Constituição de 1978.</p> <p>PREOCUPAÇÃO: O Ordenamento do Território deve ser uma competência dos governos das comunidades autónomas.</p> <p>MEDIDAS: “Lei del Suelo” (1978). Alteração ao Regime do solo e ordenamento urbano, pós Reforma (1975) e com base na nova Constituição. Regulamentos complementares (1978) sobre: planeamento; discipli-na e gestão urbanísticas.</p> <p>SITUAÇÃO: Restrições de ordem económica.</p>
1980	<p>PREOCUPAÇÃO: Atrair o investimento privado para as áreas a reconverter (áreas centrais e industriais em declínio), reduzir o papel do poder local, centralizando o planeamento.</p> <p>MEDIDAS: “Local Government Planning Act” (1980), que criou: “Enterprise Zones” (E.Z.); “Urban</p>	<p>PREOCUPAÇÃO: Renovação urbana e revitalização de áreas industriais e portuárias obsoletas.</p>	<p>PREOCUPAÇÃO: Descentralização. Articulação dos sectores públicos e privado para o planeamento e gestão urbana.</p> <p>MEDIDAS: Reforma administrativa alterando as relações entre o poder central e o local e entre sectores público e privado.</p>	<p>PREOCUPAÇÃO: Valorização da cidade existente. Conservação ambiental.</p>

	INGLATERRA	HOLANDA	FRANÇA	ESPAÑHA
1985	<p>Development Corporations (U.D.C.); “Special Development Orders” (S.D.O.). Emergência das “partnerships” a nível central</p> <p>“Housing and Planning Act” (1986), cria as “Simplified Planning Zones” áreas de desregulamentação.</p> <p>CONSEQUÊNCIAS: Conflito autoridades locais e poder central.</p>	<p>MEDIDAS: Alteração da legislação de renovação urbana (1985) introduzindo mecanismos jurídicos e financeiros.</p> <p>Plano 1988/2015. Maior atenção à Renovação funcional e à qualidade Das intervenções, nomeadamente Em áreas industriais e portuárias em processo de degradação</p>	<p>Criação de associações de entidades públicas, ou públicas e privadas: “Agences d’Urbanisme” intercomunais e “Sociétés d’Economie Mixte”.</p> <p>SITUAÇÃO: Alterações da base económica urbana, com consequências na distribuição funcional. Investimento nas novas tecnologias, como factores de competitividade</p>	<p>MEDIDAS: Reutilização de requalificação dos tecidos urbanos existentes.</p> <p>PREOCUPAÇÃO: Visibilidade internacional de Espanha</p> <p>GRANDES APOSTAS: Madrid - Centro de Cultura. Sevilha - Exposição Universal 1992 Barcelona - Jogos Olímpicos 1992</p>
1990	<p>EXEMPLO: Entre 1981 e 1985, foram criadas 25 E.Z.’s</p> <p>MEDIDAS: “Progress on Cities” e “People in Cities” Papel mais importante das autoridades locais e emergência de “partnerships” público-privado a nível local.</p>	<p>PREOCUPAÇÃO: Complexidade dos problemas das áreas metropolitanas. Alterações funcionais urbanas associadas às novas tecnologias e à competitividade entre grandes centros.</p> <p>MEDIDAS: Legislação de 1994, cria estruturas de governo próprias para áreas metropolitanas, apontando 7 áreas potenciais</p>	<p>PREOCUPAÇÃO: Intervenção em áreas Metropolitanas.</p>	



Anexo 2 - Exemplos de Índices Urbanísticos

As Densidades: populacional $d = P/S$ e habitacional $D = F/S$. Estas densidades podem ser globais, brutas ou líquidas, consoante a superfície de terreno considerada. A densidade habitacional D , tem funções de avaliação para os planos de nível inferior: P.P. e P.U., e só deve ser utilizado com funções regulamentares ou de orientação nos planos de estrutura: P.D.M. e P.R.O.T. Invertendo a relação, obtêm-se as Capitações $c = S/P$. São exemplos de capitações: a de áreas de equipamentos $c_{eq} = S_{eq}/P$ e a de áreas verdes $c_v = S_v/P$.

A relação entre a área de construção (ΣA_j) e a área de terreno (S) que lhe serve de suporte é denominada de índice de utilização $i = \Sigma A_j / S$. Este índice de utilização pode ser bruto, líquido ou do lote, conforme a superfície de suporte. A sua aplicação em áreas de expansão urbana é usual, tendo funções regulamentares e programáticas ou estatísticas, consoante a superfície a que diz respeito. Em áreas urbanas consolidadas, a sua aplicação com função regulamentar de controlo, pode ser substituída com vantagem, sobretudo em planos de nível inferior (Planos de Urbanização e de Pormenor), por parâmetros descritivos e geométricos, que definem com precisão a forma urbana. O índice de utilização pode ser também volumétrico $i_v = \Sigma V_j/S$, com significado e funções semelhantes ao de superfície.

A percentagem de ocupação do terreno $p = (\Sigma A_0 / S) \times 100$, traduz, em termos relativos, o valor do terreno consumido pela implantação das construções, (apresentado em percentagem para evitar a confusão com o índice de utilização). Em certos casos, pode ser importante, por razões ambientais ou para aumentar a retenção de água no solo (evitando ou prevenindo inundações), regulamentar o nível de impermeabilização do solo. Para tal utiliza-se a percentagem de superfície impermeabilizada $p_{imp} = (\Sigma A_{imp} / S) \times 100$, que corresponde ao quociente entre a área do solo impermeabilizada com construção ou pavimentações e a superfície de terreno que lhe serve de suporte.

À semelhança do que acontece com os indicadores de superfície, também os indicadores de área podem ser relacionados com os populacionais para estabelecimento de parâmetros síntese auxiliares para construção de outros parâmetros. São disso exemplos: a área coberta

por habitante $a_c = \Sigma A_{hab} / P$ e a área coberta por fogo $A_c = \Sigma A_{hab} / F$, utilizados com funções analíticas.

Podem, com esta lógica, ser construídos outros indicadores idênticos, que dão os valores médios de construção para diferentes usos, nomeadamente para comércio ou serviços (em geral ou de determinados tipos), substituindo os fogos por unidades e utilizando, inclusivamente, o número de postos de trabalho em alternativa à população.

Anexo 3 – Compatibilização do P.P. Eixo Urbano Luz-Benfica com o PDM de Lisboa

Esta análise, do P.P. do Eixo Urbano Luz-Benfica (P.P.E.U.L.B.), insere-se no processo de monitorização do P.D.M. face aos planos de nível inferior os quais, necessariamente, detêm informação mais próxima do território. Assim, a primeira tarefa tem por objectivo a pormenorização da estrutura espacial do P.D.M. à escala do plano de pormenor. Esta deve transpôr, particularizando, o desenho esquemático, para definição concreta dos espaços de uso público - infraestruturas, espaços públicos, áreas verdes e equipamentos - e privado – parcelamento, implantação de construções e usos. Esta definição deve conter, no caso do plano de pormenor, as indicações necessárias para apoiar a realização de projectos de arquitectura e de execução de infraestruturas e espaços públicos.

Dentro de cada categoria de espaço na estrutura do P.D.M., neste caso: Áreas Consolidadas de Edifícios de Utilização Colectiva Habitacional; Áreas de Estruturação Urbana Terciária; Área Verde de Recreio; Área verde de Produção, Recreio, Lazer e Pedagogia; Área de Equipamentos e Serviços Públicos e Espaços Canal; o conjunto da ocupação no plano de nível inferior deve respeitar a intensidade e o uso definido na macro-estrutura (ver planta e quadro síntese de áreas e índices urbanísticos do P.P.E.U.L.B.). A compatibilização é feita com base na comparação dos indicadores: descritivos e quantitativos (parâmetros e índices), tendo em atenção ainda a ocupação existente a manter (alínea e) das observações). A análise deve atender ao grau de flexibilidade permitido pelos planos em presença (alíneas a) e b) das observações).

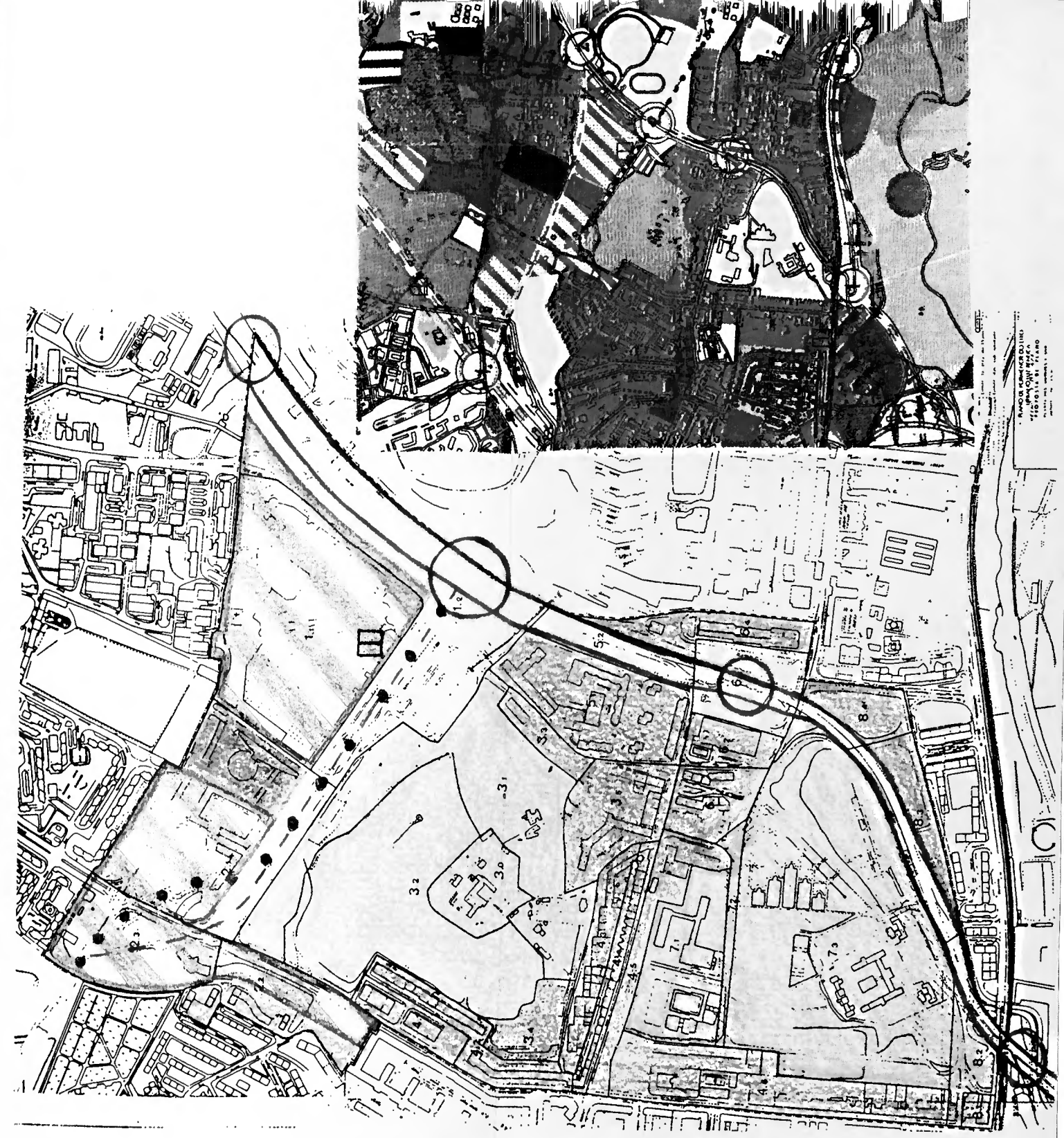
A monitorização do P.P.E.U.L.B. teve, portanto, em atenção a transposição da estrutura definida no P.D.M.L. (rede viária, infraestruturas e categorias de espaço urbano). Em relação aos usos previstos para cada sub-unidade de gestão do P.P. verificou-se a sua compatibilidade com os previstos na respectiva sub-categoria de espaço urbano do P.D.M.L., a qual admitia mediante determinados intervalos precisos usos distintos: equipamentos colectivos; habitação; serviços e comércio. A comparação de índices e parâmetros urbanísticos completou a análise resumindo de forma sintética e objectiva a monitorização.

PLANO DE PORMENOR DO EIXO URBANO LUZ-BENFICA
MONITORIZAÇÃO DO PLANO DE PORMENOR COM O P.D.M.
QUADRO SÍNTESE DE ÁREAS E ÍNDICES URBANÍSTICOS

CLASSE DE ESPAÇO	SUB-UNIDADE DE GESTÃO	ÁREA DE TERRENO	ÁREA DE CONSTRUÇÃO				I.U.B.			
			HABITAÇÃO (M2)	%	COMÉRCIO E SERVIÇOS (M2)	%		TOTAL (M2)	EQUIPAMENTO	
Área Consolidada de Edifícios de Utilização Colectiva Habitacional	2.2	9 700 M2	12 246	100,0%	0	0,0%	12 246	0		
	3.3 a 3.5	45 582 M2	85 676	80,3%	21 044	19,7%	106 720	224		
	4.1 a 4.6	119 480 M2	197 108	79,0%	52 396	21,0%	249 504	1 500		
	5.1 e 5.2	53 030 M2	42 715	48,7%	45 001	51,3%	87 716	450		
	6.1, 6.2 e 6.4	43 380 M2	61 233	80,0%	15 309	20,0%	76 542	0		
	8.1	3 280 M2	12 155	74,8%	4 085	25,2%	16 240	0		
	8.2	1 200 M2	0	0	0	0	0	0		
	8.3	13 000 M2	0	0	3 700	0	3 700	10 080		
	8.4	11 725 M2	0	0	0	0	0	0		
	TOTAL		300 377 M2	411 133	74,9%	142 160	25,9%	548 968	12 254	1,83
Área de Estruturação Urbana Terciária (Colombo)	1.1	109 160 M2	0	0,0%	189 517	100,0%	189 517	0	(a)	1,74
Total Parcial		109 160 M2								
Área de Estruturação Urbana Terciária	2.1	52 790 M2	21 748	47,2%	24 296	52,8%	46 044	0	(b)	0,98
	2.2	22 590 M2	0	0,0%	29 835	100,0%	29 835	0		
	2.3	34 590 M2	0	0,0%	31 699	100,0%	31 699	6 500		
Total Parcial		109 970 M2	21 748	20,2%	85 830	79,8%	107 578	6 500		
TOTAL		219 090 M2								
Área Verde de Recreio	2.1	15 000 M2	Área de Implantação = 1 800 M2				5 900	(c)		
TOTAL		15 000 M2								
Área Verde de Produção, Recreio, Lazer e Pedagogia	3.0 e 3.2	205 390 M2	Ocupação de Quintas a manter.				1 500			
TOTAL		205 390 M2								
Área de Equipamentos e Serviços Públicos	7.1 a 7.3	213 100 M2	Área de Implantação = 27 062 M2				75 000	(d)	0,36	
	8.2	8 000 M2								
TOTAL		221 100 M2								
Espaço Canal	1.2 e Av. Pontinha	114 830 M2								
	5.2	4 050 M2								
	6.3	25 180 M2								
	6.4	2 100 M2								
	8.2	7 420 M2								
	8.3	11 680 M2								
	8.4	6 010 M2								
TOTAL		171 276 M2								
TOTAL FINAL		1 132 232 M2	434 381		417 607		861 888	99 664	861 642	

(a) COLOMBO - Compromisso - área terciária, partilhando funções de interface
 (b) Majoração de 22,5 %, com base na alínea c) do nº2 do art. 69º PDM -Av. Pontinha/Av. Lusitana
 (c) Índice de Ocupação - IO = 0,12 - Artigos 13º e 81º PDM
 (d) I.U.L. da parcela de Equipamento. IO = 0,12 - Artigos 19º e 88º PDM
 (e) Da renovação ou ampliação das áreas existentes, previstas no presente regulamento, resulta um acréscimo máximo de 5.000 m2 (IUB = 1,84)

D.P.P.E. EM 21 DE MARÇO DE 1996



Bibliografia

- ATKINSON, Rob; MOON, Graham (1994) - *Urban Policy in Britain. The City, the State and the Market*, London, Macmillan.
- BENEVOLO, Leonardo (1994) - *As Origens da Urbanística Moderna*, 3ª Edição, Lisboa, Editorial Presença, Lda.
- BAILLY, Antoine; JENSEN-BUTLER, Chris; LEONTIDOU, Lila (1996) – “Changing cities: Restructuring, marginality and policies in urban Europe”, in *European Urban and Regional Studies*, London, Addison Wesley Longman Limited, pp. 161 a 176.
- BILHIM, João Abreu F. (1992) - *Gestão de Ciência e Tecnologia*, Lisboa, I.S.C.S.P.
- CAMPOS, Vitor (1987) - “Algumas notas sobre a edificabilidade”, in *Cadernos Municipais*, ano 8º, nº43, Ago/Out. 87, Lisboa, CEIG, pp. 39 a 43.
- CAMPOS, Vítor (1993) - *Normas Técnicas para Projecto de Urbanização, Documento Normativo Aplicável para Efeitos de Atribuição de Marca de Qualidade*, Lisboa, LNEC (edição especial).
- CARITA, Hélder (1990) - *Bairro Alto. Tipologias e Modos Arquitectónicos*, Lisboa, C.M.L.
- CHOAY, Françoise, (s. d.) - *L'urbanisme, utopies et réalités. Une anthologie*, Paris, Points
- CHOAY, Françoise, (1992) - *L'Allégorie du Patrimoine*, Paris, Editions du Seuil.
- COMA, Martín Bassols (1989) - “História do Direito do Urbanismo na Europa”, in *Direito do Urbanismo*, Coord. Diogo Freitas do Amaral, Lisboa, Instituto Nacional de Administração, pp. 109 a 142.
- CORREIA, Paulo V.D. (1992/93) - *Definição e utilização de índices urbanísticos em planos*, Folhas de apoio à cadeira de Planeamento Regional e Urbano, IST-D.E.C-S.U.S., policopiado.

- CORREIA, Paulo V.D. (1993) - *Políticas de Solos no Planeamento Municipal*, Lisboa, F.C.G.
- CORREIA, Paulo V.D. (1995) - “PROT, Conteúdo, oportunidade e eficácia”, in *Sociedade e Território*, nº 22, Lisboa, Edições Afrontamento, pp. 87 a 91.
- CRAVEIRO, Mª Teresa (1991) - *Plano Processo*, dissertação de mestrado (policopiado), MPRU, UTL, Lisboa.
- DGOT (1992) - *Espaços Verdes Urbanos*, Lisboa, M.P.A.T./ Sec. de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território.
- DOMINGUES, Álvaro (1996) – “Política urbana e competitividade”, in *Sociedade e Território*, nº 23, Porto, Edições Afrontamento, pp. 31 a 42.
- EUROPEAN COMMISSION; EXPERT GROUP ON THE URBAN ENVIRONMENT (1996) – *European Sustainable Cities. Report*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- FERNANDEZ, Tomas Ramón (1989) - “O Direito do Urbanismo em Espanha”, in *Direito do Urbanismo*, Coord. Diogo Freitas do Amaral, Lisboa, Instituto Nacional de Administração, pp. 187 a 210.
- FERRÃO, João; WOLLEB, Enrico (1995) – *Plano Director Municipal - Estudo das Actividades Terciárias de Lisboa*, Vol.I, Lisboa, C.M.L.-I.M.
- FRANÇA, José-Augusto (1978) - *A Reconstrução de Lisboa e a Arquitectura Pombalina*, Lisboa, ICALP, Biblioteca Breve.
- FRANÇA, José-Augusto (1983) - *Lisboa Pombalina e o Iluminismo*, 3ª Edição, Venda Nova, Bertrand, 1987.
- FRANÇA, José-Augusto, (1994) - “De Pombal ao Fontismo, o urbanismo e a sociedade”, in *Livro de Lisboa*, Coord. Irisalva Moita, Lisboa, Livros Horizonte, pp. 363 a 388.
- GARCIA-BELLIDO, Javier (1996) – “Sistema jurídico-económico para la financiación de la urbanización en España: La intervención privada y el principio general de la

- peracuación de costes y beneficios”, in *Seminário da Ad Urbem sobre Financiamento da Urbanização e Fiscalidade Urbanística* (policopiado).
- GEORGE, Pedro (1995) - “Da estrutura ao desenho urbano, algumas considerações”, in *Sociedade e Território*, nº 22, Lisboa, Edições Afrontamento, pp. 112 a 119.
- GONÇALVES, Fernando (1989) - “Evolução Histórica do Urbanismo em Portugal (1851-1988)”, in *Direito do Urbanismo*, Coord. Diogo Freitas do Amaral, Lisboa, Instituto Nacional de Administração, pp. 225 a 267.
- IEAL - Instituto de Estudios de Administracion Local (1974) - *Planes de Ordenacion Urbana*, Madrid, IEAL.
- LAMAS, José M. Ressano Garcia (1993) - *Morfologia Urbana e Desenho da Cidade*, Lisboa, FCG / JNICT.
- LE CORBUSIER (1957) – *La Charte D’Athènes, des CIAM*, Paris; Éditions de Minuit.
- LIET-VEAUX, George (1989) - “O Direito do Urbanismo em França”, in *Direito do Urbanismo*, Coord. Diogo Freitas do Amaral, Lisboa, Instituto Nacional de Administração, pp. 143 a 159.
- LOBO, M. Costa (1974/75) - *Urbanização I*, Folhas de apoio à cadeira de Urbanização I, Lisboa, Assoc. Estudantes do IST (policopiado).
- LOBO, M. Costa; PARDAL, Sidónio C.; CORREIA, Paulo V.D. (1990) - *Normas Urbanísticas, Princípios e Conceitos Fundamentais*, Vol. I, Lisboa, D.G.O.T./ U.T.L.
- LOBO, M. Costa; PARDAL, Sidónio C.; CORREIA, Paulo V.D., (1991) - *Normas Urbanísticas, Desenho Urbano, Perímetros Urbanos, Apreciação de Planos*, Vol. II, Lisboa, D.G.O.T./ U.T.L.
- LOBO, M. Costa; PARDAL, Sidónio C.; CORREIA, Paulo V.D. (1993) - *Normas Urbanísticas, Elementos do Direito Urbanístico, Loteamentos Urbanos, Ordenamento Agro-Florestal*, Vol. III, Lisboa, D.G.O.T. / U.T.L.
- LÔBO, Margarida Souza (1995) - *Planos de Urbanização. A Época de Duarte Pacheco*, 2ª Edição, Porto, FAUP publicações.

- MALISZ, Boleslaw (1972) - *La formation des systèmes d'habitat*, (traduzido por Jerzy Wolf), Paris, Dunod.
- MENDES, M^a. Clara (1990) - *O Planeamento Urbano na Comunidade Europeia. Evolução e tendências*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- M.A.R.N. - GRUPO DE TRABALHO ENCARREGADO DA COORDENAÇÃO DAS ACTIVIDADES PARA A ELABORAÇÃO DO PLANO NACIONAL DA POLÍTICA DE AMBIENTE (1995) – *Plano Nacional da Política de Ambiente, e Anexos*, Lisboa, Ministério do Ambiente e Recursos Naturais
- M.A.R.N. - GRUPO DE TRABALHO ENCARREGADO DA COORDENAÇÃO DAS ACTIVIDADES PARA A ELABORAÇÃO DO PLANO NACIONAL DA POLÍTICA DE AMBIENTE (1995) – *Plano Nacional da Política de Ambiente - Anexos*, Lisboa, Ministério do Ambiente e Recursos Naturais
- M.H.O.P.; L.N.E.C. (1980) - *Proposta para a revisão da legislação urbanística portuguesa, Relatório*, Lisboa, M.H.O.P. / L.N.E.C.
- M.O.P., Serviço de Edifícios Divisão de Arquitectura; L.N.E.C. (1974) - *Legislação Urbanística Portuguesa 1926-1974*, Lisboa, M.O.P / L.N.E.C.
- M.O.P.T.C.; L.N.E.C (1993) - *Normas técnicas para projectos de urbanização*, Edição Especial, Lisboa, M.O.P.T.C. / L.N.E.C.
- MUMFORD, Lewis (1991) - *A Cidade na História. Suas origens, transformações e perspectivas*, 3^a Edição, S. Paulo, Martins Fontes Editora Lda.
- NEWMAN, Peter; THORLEY, Andy (1996) - *Urban Planning in Europe*, 1^a Edição, London, Routledge.
- OLIVEIRA, César (1996) - “A evolução social: modificações e tensões”, in *Portugal Contemporâneo*, Vol. 2, Lisboa, Selecções do Reader's Digest, S.A., pp. 547 a 560.
- PARTIDÁRIO, Maria do Rosário (1990) - *Indicadores de Qualidade do Ambiente Urbano*. Lisboa, UTL, Curso de Mestrado em Planeamento Regional e Urbano, Dissertação apresentada para a obtenção de grau de mestre (policopiado).

- PINHO, Paulo (1991) - *Preservação e o Controlo da Qualidade do Ambiente na Elaboração dos P.D.M.*, Porto, C.C.R.N. / D.R.A.R.N.
- PINHO, Paulo (1995) - “A propósito da qualidade do ambiente urbano: contributos para a crítica do Livro Verde da União Europeia”, in *Inforgeo*, 9-10, Dez. 1995, pp. 27 a 38.
- PORTAS, Nuno (1993) – “A evolução da Arquitectura Moderna em Portugal: Uma interpretação”, in *História da Arquitectura Moderna*, Vol. II, direcção Bruno Zevi, Lisboa, Editora Arcádia, p.p. 687 a 744.
- PORTAS, Nuno (1995) - “Os Planos Directores como instrumentos de regulação”, in *Sociedade e Território*, nº22, Lisboa, Edições Afrontamento, pp. 22 a 32.
- REAL, Manuel Luís; TAVARES, Rui (1987) – “Bases para a compreensão do desenvolvimento urbanístico do Porto”, in *Povos e Culturas*, nº 2, Lisboa, Centro de Estudos dos Povos e Culturas de Expressão Portuguesa / Univ. Católica Portuguesa, pp. 389 a 417.
- RIGOTTI, Giorgio (1955) - *Urbanismo, la técnica*, (tradução do italiano sob a direcção de Francisco Folguera), Barcelona, Editorial Labor, S.A.
- SALGUEIRO, Teresa Barata (1992) - *A cidade em Portugal. Uma Geografia Urbana*, 2ª edição, Porto, Edições Afrontamento.
- SARDINHA, José Miguel (1997) - *Estudos de Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território*, Lisboa, SPB II Editores, Lda.
- SILVA, Raquel Henriques da (1994) - “Os Últimos Anos da Monarquia. Desenvolvimento urbanístico. Os Novos Bairros.” in *O Livro de Lisboa*, direcção Irisalva Moita, Lisboa, Livros Horizonte, p.p. 405 a 424.
- STEPHENSON, Gordon (s.d.) - *Compassionate Town Planning*, Liverpool, Liverpool University Press.
- THE DANISH MINISTRY OF HOUSING (1983) - *Building Regulations*, The Danish Ministry of Building / The Nacional Building Agency.

TOWN AND COUNTRY PLANNING ASSOCIATION (1995) - *Planning for a sustainable environment*, London, Andrew Blowers.

VÁZQUEZ, Isabel Maria Fernandes Ribeiro Breda Lacerda (1992) – *O Processo de Suburbanização no Grande Porto. A evolução da cidade do Porto e a estruturação territorial dos concelhos periféricos*, Universidade do Porto/Faculdade de Engenharia, Dissertação para Doutoramento em Engenharia Civil na Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto (policopiado).

WILHEIM, Jorge (1976) - *O substantivo e o adjetivo*, 2ª Edição, São Paulo, Editora Perspectiva S.A.

W.C.E.D. - WORLD COMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (1987) – *O nosso futuro comum*. Lisboa, Meribérica/Liber Editores Lda.

LEGISLAÇÃO : TEMAS, DIPLOMAS, CONTEÚDOS

TEMAS	DIPLOMAS	CONTEÚDOS
ORDENAMENTO		
Planos de urbanização	Decreto-Lei nº 560/71, de 17/12	- Hierarquia, conteúdo e aprovação de Planos Gerais de Urbanização, Planos Parciais de Urbanização e Planos Pormenor. Planos de Conjunto.
	Decreto-Lei nº 561/71, de 17/12	- Requisitos de ordem técnica a que deve obedecer os planos previstos no Decreto-Lei nº 560/71, de 17/12
Planos Directores Municipais e Intermunicipais	Decreto-Lei nº 208/82, de 26/05	- Ordenamento do território municipal. Definição das metas de desenvolvimento económico e social.
	Portaria nº 989/82, de 21/10.	- Conteúdo técnico dos Planos Directores Municipais e Intermunicipais.
	Decreto Regulamentar nº 91/82, de 29/11.	- Processo de elaboração dos Planos Directores Municipais e Intermunicipais.
Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT's)	Decreto-Lei nº 69/90, de 02/03	- Planos directores Municipais, Planos de Urbanização e Planos de Pormenor. Hierarquia, conteúdos técnicos mínimos, processo de elaboração e de aprovação dos planos.
	Decreto-Lei nº 211/92, de 08/10	- Redução dos tempos de apreciação dos PMOT's e acertos dos conteúdos técnicos.
	Decreto-Lei nº 155/97, de 24/06	- Simplificação dos processos de alteração dos PMOT's e acerto dos conteúdos técnicos.
Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT's).	Decreto-Lei nº 338/83, de 20/07	- Competência de elaboração, conteúdo e processo de aprovação dos PROT's.
	Decreto-Lei nº 176A/88, de 18/05	
	Decreto-Lei nº 367/90, de 26/11	- Alteração ao Decreto-Lei nº 176A/88, de 18/05, clarifica a função programática dos PMOT's e loteamentos
	Decreto-Lei nº 351/93, de 07/10	
	Decreto-Lei nº 249/94, de 12/10	- Aditamento ao D.L. nº 176A/88, de 18/05, regime sancionatório
	Decreto-Lei nº 309/95, de 20/11	Alteração ao artº 11º do D.L. nº 176A/88, de 18/05
Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT's)	Decreto-Lei nº 151/95, de 24/06	- Planos de Ordenamento Florestal, Planos de Ordenamento e Expansão dos Portos, Planos de Ordenamento de Áreas Privilegiadas, de Albufeiras e Águas Públicas, da Orla Costeira, Planos Integrados de Habitação e Planos de Salvaguarda do Património Cultural.
Lei de Solos	Decreto-Lei nº 794/76, de 05/11	- Lei de base do quadro legal de ordenamento e controlo do uso do solo
<i>Direito de Preferência da Administração na alienação de terrenos e edifícios</i>	Decreto-Lei nº 862/76, de 22/02	- Regulação do Direito de Preferência da Administração na alienação de terrenos e edifícios
<i>Associação da Administração com os proprietários</i>	Decreto-Lei nº 15/77, de 18/02	- Regulação da associação da Administração com os proprietários
<i>Alienação de terrenos pela Administração</i>	Decreto-Lei nº 313/80, de 19/08	- Regulação da alienação de terrenos pela Administração

LEGISLAÇÃO : TEMAS, DIPLOMAS, CONTEÚDOS

TEMAS	DIPLOMAS	CONTEÚDOS
<p style="text-align: center;">ORDENAMENTO</p> <p>Áreas de Desenvolvimento Urbano Prioritário (ADUP) e de Construção Prioritária (ACP)</p> <p>Reconversão das áreas urbanas de génese ilegal</p> <p>Territórios Educativos</p> <p>Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e Apoio à Execução dos PDM (PROSIURB)</p> <p>Lei de Base do Ordenamento do Território.</p>	<p>Decreto-Lei nº 152/82, de 03/05 Decreto-Lei nº 210/83, de 23/05</p> <p>Decreto-Lei nº 804/76, de 06/11 Lei nº 91/95, de 02/09 Portaria nº 243/84, de 17/04 Despacho nº 147-B/ME/96, de 08/07, publicado em 01/08</p> <p>Despacho nº 6/94 do Gab. do Ministro do Planeamento e Administração do Território, de 10/01, publicado em 26/01</p> <p><i>Projecto de Lei de Base do Ordenamento do Território.</i></p>	<p>Criação das ADUP's e ACP's Alteração ao diploma das ADUP's e ACP's</p> <p>- Urbanização e reconversão de áreas de génese ilegal - Condições mínimas de habitabilidade - Organização das unidades educativas em Territórios.</p> <p>- Exigência de PDM e Plano Estratégico para as cidades candidatas a este Programa</p> <p>- Projecto de Lei de Base do Ordenamento do Território.</p>
<p style="text-align: center;">EXPROPRIAÇÕES</p> <p>Código de expropriações</p>	<p>Decreto-Lei nº 438/91, de 09/11</p>	<p>- Definição das entidades expropriantes. Regulação dos procedimentos e condicionantes do processo de expropriação</p>
<p style="text-align: center;">GESTÃO</p> <p>Loteamento e obras de urbanização</p> <p>Obras Particulares</p>	<p>Decreto-Lei nº 400/84, de 31/12 Decreto-Lei nº 448/91, de 29/11 Decreto Regulamentar nº 63/91, de 29/11 Portaria nº 216/92, de 20/03 Decreto-Lei nº 25/92, de 31/08 Decreto-Lei nº 83/94, de 14/03 Decreto-Lei nº 334/95, de 28/12 Portaria nº 1182/92, de 22/12 Portaria nº 227/98, de 11/04</p> <p>Decreto-Lei nº 445/91, de 20/11 Decreto-Lei nº 250/94, de 15/10 Decreto-Lei nº 83/94, de 14/03 Decreto Regulamentar nº 11/92, de 16/05 Decreto Regulamentar nº 32/92, de 28/11</p> <p>Portaria nº 470/92, de 05/06 Portaria nº 115 D/94, de 15/12</p>	<p>- Regime jurídico dos loteamentos - Regime de licenciamento das Operações de loteamento e obras de urbanização e alterações de clarificação e simplificação processual</p> <p>- Cedências para o domínio público - Elementos que acompanham o Pedido de Informação Prévia - Regime de licenciamento de obras particulares</p> <p>- Certidão de responsabilidade técnica, Seguros, responsabilidade civil dos técnicos responsáveis pelos projecto e obras - Licença de obra - Publicitação</p>

LEGISLAÇÃO : TEMAS, DIPLOMAS, CONTEÚDOS

TEMAS	DIPLOMAS	CONTEÚDOS
AMBIENTE		
Lei de Bases do Ambiente	Lei nº 11/87, de 07/04 Decreto-Lei nº 19/93, de 23/01	- Base Legal do Ambiente e Poluição
Água <i>Gestão</i>	Decreto-Lei nº 70/90, de 02/03	- Regime de bens do domínio hídrico do Estado
<i>Qualidade</i>	Decreto-Lei nº 74/90, de 07/03	- Normas de qualidade da água para os diferentes fins
Litoral <i>Gestão</i> <i>Planeamento</i>	Decreto-Lei nº 302/90, de 26/09 Decreto-Lei nº 309/93, de 02/09	- Regime de gestão urbanística do litoral - Regula a elaboração e aprovação dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira – POOC
Recursos hídricos <i>Planeamento</i>	Decreto-Lei nº 45/94, de 22/02	- Regula processo de planeamento de recursos hídricos: Plano Nacional de Água e Planos de Bacia Hidrográfica
<i>Gestão</i>	Decreto-Lei nº 46/94, de 22/02	- Regula o licenciamento de ocupação do domínio hídrico sob jurisdição do Instituto da Água – INAG
<i>Recargas de Gestão</i>	Decreto-Lei nº 47/94, de 22/02	- Regime económico e financeiro da utilização do domínio público hídrico, sob jurisdição do INAG
Ar	Decreto-Lei nº 352/90, de 09/11 Portaria nº 286/93, de 13/03	- Protecção e controlo de qualidade do ar para o valores limite e os valores guia
Solos <i>Reservas, Ordenamento</i> <i>Reserva ecológica Nacional</i>	Decreto-Lei nº 321/83, de 05/07 Decreto-Lei nº 93/90, de 19/03 Decreto-Lei nº 316/90, de 13/10 Decreto-Lei nº 213/92, de 12/10	- Criação da Reserva Ecológica Nacional
<i>Reserva Agrícola Nacional</i>	Decreto-Lei nº 196/89, de 14/06 Decreto-Lei nº 274/92, de 12/12	- Reserva Agrícola Nacional
Poluição <i>Ruído</i>	Decreto-Lei nº 251/87, de 24/06 Decreto-Lei nº 292/89, de 02/09	- Regulamento Geral sobre Ruído
<i>Compostos Químicos</i>		- Regulada na legislação sobre qualidade da água e do ar e, de descarga de afluentes
<i>Resíduos</i> <i>Urbanos, Industriais, Perigosos;</i> <i>Industriais tipo A e Hospitalares</i> <i>Embalagens e resíduos de</i> <i>embalagens</i> <i>Transferência de resíduos</i>	Decreto-Lei nº 310/95, de 20/11 Decreto-Lei nº 322/95, de 28/11 Decreto-Lei nº 296/95, de 17/11	- Regras de gestão e transporte, tratamento, valorização e eliminação. - Princípios e Normas de gestão de embalagens e resíduos de embalagens - Regras relativas a transferência de resíduos
Património Natural e Construído	Lei nº 13/85, de 06/07	Definição e regulamentação do Património Cultural Português (material e imaterial)

LEGISLAÇÃO : TEMAS, DIPLOMAS, CONTEÚDOS

TEMAS	DIPLOMAS	CONTEÚDOS
<p style="text-align: center;">AMBIENTE</p> <p>Impacte ambiental</p>	<p>Decreto-Lei nº 186/90, de 06/06</p> <p>Decreto Regulamentar nº 38/90, de 27/11</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Definição dos projectos abrangidos pela Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) e definição das especificações que os Estudos de Impacte Ambiental (EIA) devem conter - Regulamentação dos aspectos que decorrem do Decreto-Lei nº 186/90, de 6/6, como por exemplo a consulta pública
<p style="text-align: center;">ACTIVIDADE INDUSTRIAL</p> <p>Base Regulamentar</p> <p><i>Gestão</i></p>	<p>Decreto-Lei nº 109/91, de 15/03</p> <p>Decreto-Lei nº 282/93, de 17/08</p> <p>Portaria nº 744-B/93, de 18/08</p> <p>Decreto-Lei nº 25/93, de 17/08</p> <p>Decreto Regulamentar nº 17/95, de 30/05</p> <p>Decreto-Lei nº 246/92, de 30/10</p> <p>Portaria nº 314/94, de 24/05</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Normas disciplinadoras da actividade industrial - Tabela classificação de actividades industriais, para efeito de licenciamento industrial - Regulamentação exercício da actividade industrial - Prorrogação do regime transitório definido no D.L. nº 25/93, de 17/08 - Regula a instalação de postos de abastecimento de combustíveis - Instrução dos processos de autorização de instalação (impressos)
<p style="text-align: center;">ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO E ENTIDADES PÚBLICAS</p> <p>Código de Procedimento Administrativo</p>	<p>Decreto-Lei nº 442/91, de 15/11</p> <p>Decreto-Lei nº 6/96, de 31/01</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Regulação dos direitos e deveres da Administração Pública no relacionamento com particulares
<p style="text-align: center;">ADMINISTRAÇÃO CENTRAL E LOCAL</p> <p>Atribuições e competências das Autarquias Locais</p> <p>Finanças Locais</p>	<p>Lei nº 79/77, de 25/10</p> <p>Decreto Lei nº 100/84, de 29/03</p> <p>Lei nº 25/85, de 12/08</p> <p>Decreto-Lei nº 77/84, de 08/03</p> <p>Lei nº 1/79, de 02/01</p> <p>Decreto-Lei nº 98/84, de 29/03</p> <p>Lei nº 1/87, de 06/01</p> <p>Decreto-Lei nº 470B/88, de 19/12</p> <p>Lei nº 101/89, de 29/12</p> <p>Lei nº 65/90, de 28/12</p> <p>Lei nº 2/92, de 09/03</p> <p>Decreto-Lei nº 37/93, de 13/02</p>	<p>Atribuições das Autarquias Locais e competências dos seus Órgãos</p> <p>Alteração ao D.L. nº 100/84, de 29/03</p> <p>Consagra o regime de autonomia financeira das autarquias locais</p> <p>Alterações aos diplomas sobre finanças locais</p>