ISSN 2184-6456

associação portuguesa de urbanistas

CADERNOS DE URBANISMO

// Editorial
José António Lameiras [Presidente do Conselho Diretivo da APU]

// Para um Ordenamento do Território de Esperança
João Ferrão [Instituto de Ciências Sociais]

// O Mandato de Jorge Sampaio e o sistema de planeamento estratégico em Lisboa 1990-1995
Maria Teresa Craveiro [Geógrafa-Urbanista e Ex-Assessora de Jorge Sampaio (1990-1995)]

// O Ordenamento do Território em Portugal – Questões Prementes
Manuel Miranda [Urbanista, Engº Civil Planeamento Territorial]

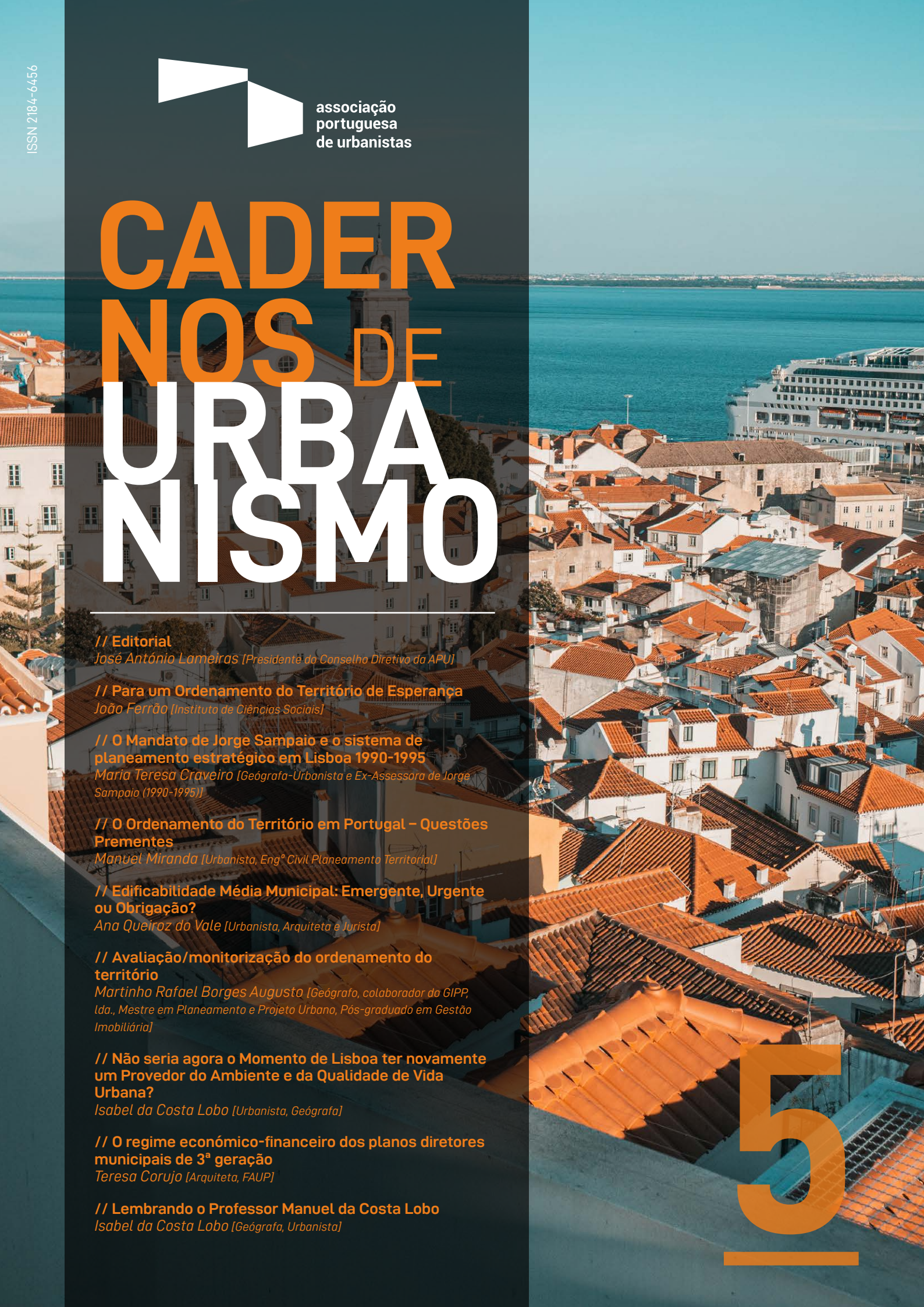
// Edificabilidade Média Municipal: Emergente, Urgente ou Obrigação?
Ana Queiroz do Vale [Urbanista, Arquiteta e Jurista]

// Avaliação/monitorização do ordenamento do território
Martinho Rafael Borges Augusto [Geógrafo, colaborador do GIPP, lda., Mestre em Planeamento e Projeto Urbano, Pós-graduado em Gestão Imobiliária]

// Não seria agora o Momento de Lisboa ter novamente um Provedor do Ambiente e da Qualidade de Vida Urbana?
Isabel da Costa Lobo [Urbanista, Geógrafa]

// O regime económico-financeiro dos planos diretores municipais de 3ª geração
Teresa Corujo [Arquiteta, FAUP]

// Lembrando o Professor Manuel da Costa Lobo
Isabel da Costa Lobo [Geógrafa, Urbanista]



5



EDITORIAL

José António Lameiras

[Presidente do Conselho Diretivo da APU]

O sufocante período que atravessamos na área do planeamento espacial à escala municipal tem impedido que dediquemos ao estudo e debate o tempo que o tratamento do ordenamento do território exige. A "descoberta" da comunicação *online*, fruto das contingências epidémicas, permitiu o surgimento de conferências e fóruns de inegável interesse sobre os mais variados temas afins com o ordenamento do território e o urbanismo, mas poucos foram os que se relacionaram com a panóplia de programas e planos territoriais em curso de elaboração, alteração, revisão, recondução ou transposição, designadamente sobre o seu impacto nas políticas públicas dos municípios e na sua autonomia de planeamento.

E muito menos ainda, teve lugar o debate sobre a execução dos planos territoriais, quer enquanto veículos das políticas de ordenamento e urbanismo dos municípios, quer enquanto vinculadores das diretrizes com origem nos programas regionais, setoriais e especiais. É neste contexto que decidimos, enquanto responsáveis pela direção da nossa associação, dar especial atenção às problemáticas da alteração ou revisão dos planos territoriais na sua conformação com o "novo" regime jurídico do ordenamento do território e do urbanismo e ao tema da subsequente execução, que terá de ter os seus princípios já inscritos no próprio plano territorial.

Com este objetivo, retomaremos em fevereiro as "conversas com urbanistas" em formato online e sobre os temas que com mais evidência se colocam na referida alteração ou revisão em curso, sobretudo no que respeita ao plano diretor municipal. E em abril terá lugar o 2.º Congresso da APU, a realizar em Vila Real, dedicado essencialmente ao tema da Execução dos Planos.

O presente Caderno de Urbanismo procura iniciar este debate. No excelente artigo que aqui reproduzimos – com as devidas autorizações do seu autor e da Câmara Municipal da Maia -, João Ferrão recorda-nos a importância de escutarmos "a vontade coletiva na construção de um futuro desejado e exequível de um território vivido e partilhado", o que nos transporta para as formas de participação pública que devemos integrar nos processos de elaboração dos programas e planos territoriais.

Teresa Craveiro dá-nos o seu testemunho da obra do "urbanista" Jorge Sampaio enquanto Presidente da Câmara Municipal de Lisboa, e da importância que teve o planeamento estratégico na condução da Cidade e na elaboração das propostas do plano diretor municipal. É certo que hoje os planos territoriais ganharam "estratégia", mas será que foi resultado de um processo de planeamento partilhado e envolvente?

Também Manuel Miranda se foca, entre outras questões, na participação, propondo o "estabelecimento de medidas fortemente incentivadoras da adoção de procedimentos de participação proactiva na formação dos instrumentos de gestão territorial". E realça ainda, noutro registo, a necessidade de serem os planos de urbanização e de pormenor a definirem a disciplina urbanística nos aglomerados urbanos, impedindo que os planos diretores municipais regulem temáticas e escalas que não devem ser da sua competência.

A aplicação do regime económico e financeiro do novo quadro jurídico nos planos territoriais é o teor do artigo de Teresa Corujo. Através do levantamento exaustivo e completo dos planos territoriais publicados ou em publicação elaborados ao abrigo da nova legislação, concluiu que a aplicação dos mecanismos disponíveis é praticamente nula, "remetendo os planos territoriais a meros instrumentos reguladores da iniciativa particular". São efetivamente muito poucos os planos que regulam a parametrização e a redistribuição das mais-valias ou a perequação à escala mais global. Mas os poucos que existem constituem bons exemplos e devem ser referência para os planos em elaboração ou revisão, devendo, evidentemente, ter em consideração a realidade e a dinâmica do cada território.

No contexto da perequação à escala do município, Ana Queiroz do Vale realça a "importância de, na nova geração de planos municipais, concretizar o princípio de igualdade e de justa repartição de benefícios e encargos, como está

previsto no atual (e também no anterior) regime legal, encontrando as formas e mecanismos de corrigir os efeitos desiguais do plano". E reforça a necessidade da aplicação deste princípio não se limitar ao solo classificado como urbano, mas também abranger na mesma equação o solo rústico, o que implica o estabelecimento de um índice médio global na determinação da edificabilidade média e abstrata.

Martinho Rafael desenvolve a avaliação da dinâmica dos IGT e apela ao "fomento no acesso à avaliação e à monitorização participativas, permitindo o cumprimento de uma obrigação legislativa e constitucional, bem como um momento de avaliação mais consensual, onde se zela pela governança multidisciplinar dos agentes e conhecem-se os agentes que suscitam fluxos e dinâmicas territoriais".

Por fim, Isabel Costa Lobo recorda a experiência do Professor Costa Lobo enquanto Provedor do Urbanismo e do Ambiente do Município de Lisboa e a importância desta figura nos municípios como o "homem que intervém pelo povo", o que pode constituir uma forma de participação no planeamento e ordenamento do território municipal, mesmo que de forma indireta.

Sem dúvida que a participação (da comunidade) é o tema dominante, mas também planeamento, estratégia, planos, igualdade, regime económico e financeiro, avaliação e execução são as palavras-chave deste caderno e dos nossos próximos encontros.





João Ferrão

[Instituto de Ciências Sociais]

PARA UM ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO DE ESPERANÇA

As dicotomias sobre o futuro ajudam-nos a refletir e obrigam-nos a tomar partido. Mas muitas vezes as alternativas colocadas não correspondem a verdadeiras bifurcações, a opções que se excluam entre si de forma radical. Por outro lado, se avaliarmos essas dicotomias apenas com base nos nossos desejos, é quase inevitável que sejamos transportados para utopias irrealizáveis. Pelo contrário, se as encararmos numa ótica de previsão, de prolongamento mais ou menos linear do presente, rapidamente nos tornamos reféns de um qualquer determinismo com raízes no passado.

Trabalhar ou ter emprego – a dicotomia proposta para este número temático - apenas em parte se opõem. Além disso, uma visão prospetiva sobre essa (falsa) dicotomia deverá ponderar voluntarismo e plausibilidade a partir de uma ideia de futuro que seja em simultâneo desejável e exequível. O futuro não se constrói sobre uma folha em branco. Mas essa folha também não está de tal modo preenchida e formatada que nos impeça de a redesenhar de forma substancial. É verdade que não existe a possibilidade de criar um novo mundo *ex nihilo*. Mas temos a responsabilidade ética e moral de melhorar o mundo atual, tornando-o mais justo e sustentável. E isso só é possível se começarmos por entender o contexto em que vivemos.

Sofremos em pouco mais de uma década dois choques sistémicos praticamente consecutivos: a crise financeira e das dívidas soberanas iniciada nos EUA em 2007/8 e a atual crise sanitária desencadeada, tanto quanto se sabe, a partir de Wuhan (China) no final do ano de 2019. Ainda que em moldes diferentes, ambas as crises tiveram impactos sociais e económicos, mas também culturais e organizacionais, muito relevantes. Esses dois choques sistémicos integram-se, aliás, num conjunto mais amplo, diversificado e em expansão de riscos globais, como as alterações climáticas, o terrorismo ou os ciberataques. A consciência crescente desses riscos, e ainda o que aprendemos com os impactos que as diversas crises têm tido no quotidiano de indivíduos, famílias, organizações e comunidades, são ingredientes essenciais para pensarmos vários futuros: os que queremos evitar, porque indesejáveis; os que teremos de saber gerir, porque inevitáveis; e os que pretendemos construir, porque desejáveis. É tendo em conta esta tríade de futuros que a dicotomia ´trabalhar ou ter emprego` deve ser questionada, no caso deste texto a partir das suas relações com o ordenamento do território.

O mundo do trabalho e a geografia dos fluxos físicos de pessoas e bens a ele associados estão em permanente mutação. Os dois choques sistémicos acima referidos, e sobretudo a presente crise pandémica, mais do que introduzir formas completamente novas e disruptivas em relação aos padrões prevalecentes, aceleraram tendências ou preocupações que já existiam, mas que tinham uma expressão ainda reduzida. O teletrabalho, as compras *online* ou a entrega ao domicílio, três aspetos que beneficiaram de um grande impulso desde o início da atual pandemia, não são uma novidade para os portugueses. Mas o reforço recente destas e de outras tendências sugere inevitavelmente o tipo de dúvidas que ocorre de forma recorrente em todos os períodos de crise: as alterações despoletadas neste contexto serão passageiras?; e, caso não o sejam, alcançarão uma expressão tal que a quantidade se transforma em qualidade, isto é, serão suficientemente relevantes para conseguir consolidar novos paradigmas, neste caso, de trabalho, planeamento e desenvolvimento territorial?

Os grandes desafios que, com a crise pandémica, sentimos agora de forma mais viva estavam já identificados: automação da produção industrial, aplicação generalizada das tecnologias digitais, trabalho remoto nas atividades de serviços, comércio eletrónico, circuitos curtos de distribuição, localização dos espaços de armazenagem junto dos grandes centros urbanos de consumo em detrimento das áreas de produção, micrologística urbana, espaços multifuncionais de trabalho, formas partilhadas e modos suaves de mobilidade, plataformas de *big data*, gestão em tempo real de informação sobre trânsito ou transportes públicos, etc. Estas tendências desenvolveram-se como resposta a problemas ou objetivos muito diversificados e, não raro, até contraditórios entre si: produtividade, competitividade, eficiência, descarbonização, sustentabilidade. Exigem novas competências, promovem o desenvolvimento de novas atividades, estimulam novos padrões de mobilidade e de localização, impulsionam novas vias de desenvolvimento territorial. Consideradas individualmente, essas tendências representam melhorias na ótica de quem as desenvolve ou aplica. Mas avaliadas de conjunto elas configuram um novo paradigma de produção, distribuição e consumo, um novo mapa relacional de pessoas e organizações, uma nova visão de território e de como este deve ser pensado, planeado e gerido estrategicamente.

Retomemos, então, as duas dicotomias inicialmente identificadas - trabalhar ou ter emprego; imaginar ou prever -, a primeira tradicionalmente mais centrada no mundo do trabalho e da economia, a segunda remetida em geral para o domínio mais ou menos etéreo dos estudos de prospetiva. Formuladas desta forma e analisadas de conjunto, essas dicotomias parecem opor a ambição de afirmar um ´novo` mundo do trabalho pensado a partir da imaginação de um cenário desejável à ´velha` - e saudosa? - segurança decorrente de um emprego estável e de um futuro previsível. De facto, já não é só a tradição que deixou de ser o que era. O mesmo sucedeu ao futuro tantas vezes anunciado.

A natureza sistémica da crise financeira da década de 2010 e da crise sanitária dos anos 2020 relembra-nos que o que está em causa não são problemas setoriais, ainda que muito graves – desregulação financeira, no primeiro caso; zoonoses não controladas, no segundo -, mas sim um modelo societal de relacionamento dos seres humanos entre si, e destes com os não-humanos e com o planeta em geral. Talvez o capitalismo financeiro global tenha atingido uma fase demasiado contraditória e predadora para poder prosseguir o caminho que estava a ser trilhado. Nada de novo em termos históricos. Todos os períodos civilizacionais se esgotaram, sendo substituídos por outros baseados em novos valores, novos protagonistas e novas atividades. Mas quando estamos perante riscos existenciais, isto é, que colocam em causa formas de vida tal como as conhecemos hoje, a nossa responsabilidade é substancialmente maior: não se trata apenas de melhorar o que existe – o que já de si não é tarefa fácil; trata-se de, coletivamente, vislumbrarmos um novo futuro desejável e exequível, identificarmos caminhos de transição em direção a esse futuro, e garantirmos uma governança democrática, eficiente e justa dos processos de transição.

Assim sendo, a questão que se coloca é a seguinte: até que ponto e em que condições deve um futuro desejável e exequível para um dado território (área de baixa densidade, cidade, município, região) retirar partido das várias tendências acima descritas? A automação industrial aumenta a produtividade e a competitividade, mas desacelera a criação de novos empregos e destrói parte dos existentes; o teletrabalho diminui os movimentos pendulares e a emissão de gases de estufa, mas pode impor condições de trabalho mais duras; os circuitos curtos de abastecimento alimentar garantem o acesso a produtos frescos e locais, mas implicam um leque mais limitado de escolhas por parte dos consumidores; os sistemas inteligentes de gestão urbana introduzem uma maior eficiência no uso da cidade, mas podem facilmente ganhar contornos intrusivos do ponto de vista da privacidade dos cidadãos; a ´cidade de proximidade` permite o acesso a pé ou de bicicleta a bens e serviços básicos e a espaços de lazer, mas pode estimular a formação de culturas identitárias localistas, excludentes dos outros. Ou seja, as tendências referidas não são boas ou más em si, mas adequadas ou desadequadas em função das finalidades a que são associadas.

A atual crise sanitária revelou com enorme clareza as principais vulnerabilidades existentes em domínios tão diferentes como as condições de habitação ou os serviços de saúde. Revelou ainda potenciais por explorar (usos do espaço público, urbanismo tático), bem como velhas e novas necessidades por colmatar (equipamentos de apoio social, infraestruturas digitais, micrologística). Trouxe de volta para o debate público e técnico conceitos, agora refrescados, como ´unidades de vizinhança` e ´coexistência cidade-natureza`. E veio mostrar que, em muitos casos, as áreas planeadas, tanto de classe média como populares, foram as mais capazes de responder aos efeitos de um contexto de forte restrição à circulação de pessoas imposto por razões de segurança sanitária.

Nestas condições, os territórios, com a diversidade que os caracteriza, transformaram-se em verdadeiros laboratórios vivos, onde foi possível acompanhar o modo como as comunidades foram afetadas, reagiram e se adaptaram a um choque externo particularmente agressivo, imprevisível e abrangente nas suas consequências. Ora os laboratórios servem para observar, investigar, aprender e experimentar. Ultrapassada a fase de respostas urgentes a situações de emergência, o foco do trabalho de laboratório é encontrar respostas já não para exigências imediatas ditadas pelas circunstâncias, mas para as perguntas que nós próprios colocamos. E quanto mais certeiras elas forem, mais valiosas serão, por certo, as respostas produzidas.

No caso destes extraordinários laboratórios a céu aberto que são os territórios, qualquer território, as perguntas provêm de muitas fontes e ecoam diversas vozes. Precisamos de as escutar, de as trazer para o debate, porque a construção de um futuro desejado e exequível não é obra de génios, iluminados e heróis, mas sim o produto de uma vontade coletiva. A construção de um futuro desejável e exequível para um território vivido e partilhado é uma das causas comuns com maior capacidade de estabelecer pontes entre a inevitável – e desejável - diversidade de prioridades e aspirações existentes em qualquer comunidade. É por aqui que um ordenamento do território democrático e de esperança deve começar.





Luís Bruno Soares, Jorge Jacob, Jorge Sampaio, António Fonseca Ferreira, Teresa Craveiro

Maria Teresa Craveiro

[Geógrafa-Urbanista e Ex-Assessora de Jorge Sampaio (1990-1995)]

O MANDATO DE JORGE SAMPAIO E O SISTEMA DE PLANEAMENTO ESTRATÉGICO EM LISBOA 1990-1995 – UMA EXPERIÊNCIA A REVISITAR

Aquando da morte do Presidente Jorge Sampaio, sinalizou-se a relevância do seu mandato enquanto Presidente da Câmara Municipal de Lisboa entre 1990 e 95 o que iria promover a modernização e a requalificação da Cidade de Lisboa, colocando-a no contexto internacional, como Capital Atlântica da Europa [1].

Para Jorge Sampaio, o 1º desafio deu-se na sua importante participação e construção da campanha eleitoral em 1989, meticulosamente preparada, no decurso de 4 meses de pré-campanha, ouvindo numerosos especialistas e organizações de Cidadãos. Emerge então um Plano de Acção Estratégico (PAE) com uma "ideia de cidade", capaz de inverter o ciclo recessivo que a Cidade de Lisboa vinha a atravessar na década de 80 e que apresenta quatro dimensões: urbanística, social, cultural e económica que são explicitadas em quatro Objectivos Estratégicos para Lisboa:

- Reforço da sua identidade;
- Modernização e Coesão Social no contexto Europeu;
- Projecção da dimensão nacional de Lisboa;
- Potenciar o exercício da Cidadania alargada.

São então identificadas sete Áreas Estratégicas Urbanísticas para o futuro de Lisboa [2]:

- Área Metropolitana: uma nova dimensão;
- Zona Ribeirinha: o Espelho da Cidade;
- Baixa/Chiado: redescobrir o Centro;
- Dos Bairros antigos às Avenidas Novas: dar futuro à Memória de Lisboa;
- Dos Restauradores ao Campo Grande: defender a qualidade do Eixo Terciário;
- De Chelas a Benfica: as Periferias e o Direito à Cidade;
- Lumiar, Campo Grande, Alcântara e Cabo Ruivo: o arco da inovação tecnológica.

Posteriormente, vieram a dar origem às oito Áreas Estratégicas de Intervenção Urbanística (AEIU), aprovadas em sessão da CML a 14/08/1990 e que incorporou a área do desenvolvimento da Estrutura Verde principal e secundária de Lisboa tendente a garantir um ambiente de qualidade, constituindo-se nas "Áreas-Chave" [3] para a transformação da Cidade de acordo com os objectivos formulados, a carecerem de intervenção de Planos, Programas e Projectos Prioritários:

São ainda elencadas "50 Medidas para Lisboa", que se consideraram de urgência e que irão ser monitorizadas criteriosamente.

1. Plano Estratégico de Lisboa, CML, 1992.

2. Ferreira, António Fonseca, "Gestão Estratégica de Cidades e Regiões", Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa 2005, pág. 217.

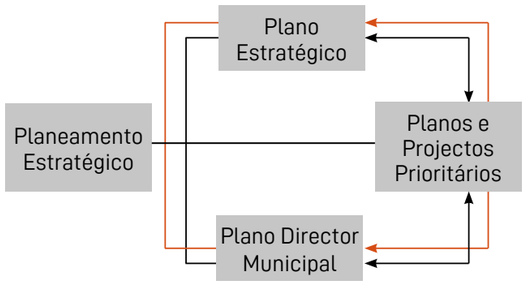
3. "Plano Estratégico - Plano Director Municipal – Objectivos, Bases, Metodologia e Calendários (aprovado em sessão da C.M.L de 14/08/90)", CML, 1990, pág. 35.

Efectivamente Lisboa em 1989 era uma cidade com graves assimetrias sociais e ambientais (barracas), uma terciarização desorganizada com realce para as Avenidas Novas, um espaço público por tratar e um património progressivamente delapidado, tornando-se numa Cidade em vias de descaracterização e com atraso de múltiplas infraestruturas. Ao invés de alguns Municípios que já vinham nessa década, a efectuar Planos Directores, Lisboa regia-se por um Plano Geral de Urbanização (PGUL) dos anos sessenta, sendo o planeamento quase inexistente com uma prática urbanística casuística e arbitrária, com alterações sistemáticas ao PGUL [4], dando origem a uma herança de um elevado número de Grandes Projectos aprovados, desenquadrados em termos jurídicos e a merecerem uma corajosa reavaliação jurídica com os promotores, efectuada muitas vezes, directamente com a presença de Jorge Sampaio.

Jorge Sampaio gostou de ser Presidente da Câmara Municipal de Lisboa e reafirmou-o diversas vezes, enquanto "experiência apaixonante", permitindo que na sua liderança se introduzissem novos métodos de planeamento, tendente ao fomento de múltiplas políticas e programas urbanísticos para tornar Lisboa uma Cidade moderna e Europeia com: erradicação de barracas (10% da população a viver nestas condições), reabilitação dos Bairros Históricos; preservação do património; lançamento da Estrutura verde, principal e secundária; a melhoria das acessibilidades (túneis, viadutos, parques subterrâneos); e das infraestruturas (saneamento e resíduos urbanos), etc..

Para tanto aderiu entusiasticamente à execução de um processo de intervenção em "três tabuleiros" a ser elaborado em simultâneo [5] de uma forma interactiva:

1. Plano Estratégico de Lisboa (PEL) 1992;
2. Pano Director Municipal (PDM) 1994;
3. Planos, Programas e Projectos Prioritários.



4. Castanheira, José Pedro, Jorge Sampaio, "Uma Biografia, Volume II – O Presidente", Porto Editora e Edições Nelson de Matos, Lisboa, Fevereiro 2017, pág. 197.

5. in "Estratégia e a Prática do Planeamento Urbanístico sem Lisboa – 1990-1995", CML, Lisboa, 1995, pág. 13; e Craveiro, Maria Teresa, Revista: Sociedade e Território, Nº 24, "A articulação entre Planos e Projectos: a experiência de Lisboa", Maio 1997, pág. 8-17.

Com efeito, a grande inovação em Lisboa foi que para além do Plano Estratégico, à semelhança do 1º Plano Estratégico de Barcelona, se desenvolveu um sistema de Planeamento Estratégico de "geometria variável" articulando o planeamento do curto, médio e longo prazo num período em que o Planeamento em Portugal era ainda tradicional, elaborando-se "Planos em Cascata" [6] com recurso a diagnósticos muito longos...

A crise económica dos anos setenta veio a conduzir, na década de oitenta, a uma procura de novas perspectivas do modo de fazer planeamento urbanístico, num contexto de incerteza, que levou ao surgimento e à aplicação do planeamento estratégico empresarial nas cidades acrescido do quadro conceptual do Plano Processo [7] mediante um planeamento contínuo, efectuado por aproximações sucessivas, com o envolvimento dos agentes sociais, económicos e dos cidadãos. Jorge Sampaio soube construir um binómio técnico-político arriscando esta aparente "complexidade instrumental", forçando até que a Administração Central se articulasse nesta abordagem, passando a manifestar então alguma flexibilidade à sequência dos Planos, aos seus conteúdos (ver artigo 127º do PDM de 1994) e às respectivas Normas Provisórias.

A partir da experiência de Barcelona foi criado um Conselho Estratégico constituído por diversas secções temáticas e por 135 individualidades para a produção dum pensamento interveniente de Cidadania activa na construção do PEL de longo prazo, que se operacionalizou no PDM de 1994 e que viria a durar 18 anos... Fonseca Ferreira afirma ...."*Na opinião de diversos observadores, a exemplar articulação entre o PDM, o PEL e o movimento de participação que estes processos suscitaram constituíriam factos marcantes da passagem de Jorge Sampaio pela Praça do Município.*" [8] (pág. 233). Com Jorge Sampaio aconteceu uma gestão transparente, participada e convergente, nomeadamente com os diversos quadrantes políticos, obtendo muitas vezes unanimidade partidária nas aprovações e também na forma como forçou a articulação transversal dos diversos Pelouros, tendente a uma avaliação das carências e das políticas capazes de contribuir para a mudança encontrada do *status quo* da Cidade. Ao mesmo tempo que se preocupava na continuidade das políticas para além do seu mandato, para garantir a sua continuidade no tempo.

O planeamento estratégico aproveita sempre o surgimento de "oportunidades mobilizadoras". No caso do PEL foram a Capital da Cultura em 1994 e o enquadramento

6. Portas, Nuno, "PDM – Regulamentação e Morfologia Urbana", 7ªs Jornadas SPU, 1994.

7. Pereira, Teresa Craveiro, Revista: Sociedade e Território, Nº 12, "O Plano-Processo no Planeamento Estratégico", Maio 1990, pág. 11-25.

8. Ferreira, António Fonseca, "Gestão Estratégica de Cidades e Regiões", Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2005, pág. 233.

urbanístico da realização da EXPO 98, que constituíram eventos que permitiram efectuar numerosos projectos de equipamentos e de requalificação de diversas áreas da Cidade com realce para a integração e requalificação da Zona Oriental.

Preparam-se ainda as linhas de desenvolvimento nomeadamente para a Av. da Liberdade, Vale de Alcântara com o realojamento do Casal Ventoso, Zona Monumental de Ajuda-Belém, Zona Ribeirinha de Pedrouços e Aterro da Boavista, Revisão do Plano de Chelas, Benfica, Alta do Lumiar, Revitalização da Baixa, etc. A Zona Ribeirinha foi também objecto de uma forte intervenção tendente à articulação com a Administração do Porto de Lisboa, mediante o planeamento de diversos projectos inseridos na Intervenção "Colar de Pérolas", até que a Cidade de Lisboa conseguiu obter algumas áreas obsoletas do Porto de que se salienta a requalificação das Docas do Bom Sucesso e Santa Apolónia. Pretendia-se "ganhar o rio sem perder o porto" dada a sua função económica na estratégia da Cidade e na logística internacional, onde a própria "imagética" do porto constituem, ontem como hoje, um importante património ambiental e arquitectónico [9].



O "Colar de Pérolas" com as Intervenções a realizar

Jorge Sampaio no balanço do seu mandato [10], afirma: ... "*É bem certo que, não obstante a morosidade, profundidade e complexidade deste tipo de trabalhos, os seus efeitos e consequências só atingem uma dimensão visualizável a médio e longo prazos. No entanto, era um imperativo, que assumi desde a primeira hora, criar as condições para uma correcta acção pública sobre o espaço físico. Atingimos, assim, a fase adulta de um ciclo extraordinariamente exigente que nos impôs, num período de tempo extremamente curto, uma série de tarefas de infraestruturação e ordenamentos do espaço territorial que, noutras cidades, se prolongaram por várias dezenas de anos*." Lamentavelmente, na Câmara de Lisboa, esta abordagem de Planeamento Estratégico terminou abruptamente em 1995, tendo tido no entanto, duas tentativas de a retomar [11] com a Visão Estratégica – Lisboa 2012 e a Carta Estratégica de 2010-2024 que não se viriam a constituir em verdadeiros Planos Estratégicos aprovados pelos órgãos autárquicos, assim como não foi possível a criação de um Conselho Estratégico da Cidade de Lisboa, não obstante existirem até hoje diversos Conselhos Municipais Temáticos.

Em conclusão, este testemunho tem como objectivo não só homenagear Jorge Sampaio – que agiu como um Urbanista na defesa da Cidade de Lisboa – mas também, para que os novos Urbanistas e quadros técnicos do Poder Local possam revisitar este período através dos documentos aqui referidos e outros, tendentes a uma discussão que possa ultrapassar os pesados formatos da intervenção urbanística actual e que garanta a discussão de uma atualização do planeamento e ordenamento do território, tendente a ultrapassar os actuais estrangulamentos encontrados por parte da Administração Local.

Considera-se ainda que a reflexão desta experiência do Planeamento Estratégico da Cidade de Lisboa não pretende só resgatar uma memória de actuação política, mas também pode questionar a pertinência da retoma do Planeamento Estratégico na Cidade de Lisboa, como já o afirmámos anteriormente [12] que deverá estar afecto, como no mandato de Jorge Sampaio, à Presidência da Câmara para uma eficaz coordenação dos Pelouros.

Num tempo em que as eleições autárquicas abriram um novo ciclo na gestão municipal de Lisboa, consagrando no seu Programa Eleitoral [13] o Projecto de *Lisboa Conectada*, surge a realização de um "Plano Estratégico a 10 anos" com o objectivo de debater, discutir e consensualizar o conceito também dentro da CML no âmbito da *Cidade Inteligente*. Afigura-se-nos ser necessário ultrapassar os Planos Sectoriais e reflectir com maior abrangência tendente ao surgimento de um 2º Plano Estratégico de Lisboa onde estes projectos/planos sectoriais e temáticos façam parte de uma estratégia mais global e interligada, onde se desenvolvam outras Estratégias, respectivas Linhas de Desenvolvimento e Acções e se articulem os diversos Planos existentes nomeadamente no âmbito da Mobilidade, dos Direitos Sociais e da Intervenção Ambiental.

Acresce-nos ainda uma reflexão a partir deste Programa Eleitoral, se a criação de: uma Assembleia da Cidade de Lisboa; um Conselho Estratégico de Ciência e Inovação da Cidade de Lisboa; e um Conselho Municipal das Comunidades, para além dos Conselhos Municipais já existentes, não pode evoluir para um Conselho Estratégico de Lisboa com representatividade também dos diversos agentes económicos e especialistas de modo a contribuir para a construção de um 2º Plano Estratégico de Lisboa, capaz de enquadrar um Projecto de Cidade pós pandemia que enquadre e sistematize os inúmeros Programas e Projectos já identificados ou programados e respectiva territorialização?

Para tanto, salienta-se a importância da reavaliação das nove Unidades Operativas de Planeamento e Gestão (UOPG's) contempladas no Artigo 81º do PDM (Aviso Nº 11622/2012, 2ª série de 30/08/2012) para que possam também ser um ponto de partida e constituírem-se nas Áreas de Intervenção Urbanística, com programação e calendarização de acções e projectos [14], advindas de outros mandatos ou a criar e respectiva afectação de financiamento.

Lisboa precisa, neste novo ciclo pós pandemia, de incluir a monitorização de políticas anteriores (turismo), incluir novos desígnios, novas práticas e exigências "do modo de fazer e usufruir a Cidade" por parte dos decisores políticos, dos especialistas, dos técnicos locais e dos cidadãos, fomentando uma participação "propositiva" que recoloque o Urbanismo e o Ordenamento do Território no centro das políticas de desenvolvimento sócio-urbanístico da Cidade, em articulação com as Juntas de Freguesia hoje gerindo múltiplas competências.



9. in Craveiro, Teresa, Revista: Mediterrâneo, "Breve Síntese da Política Urbanística Municipal na zona ribeirinha de Lisboa", 1900-1995, pág. 47 – 67.

10. "Estratégia e a Prática do Planeamento Urbanístico sem Lisboa – 1990-1995", CML, Lisboa, 1995, pág. 5-7.

11. in Craveiro, Teresa, Revista Geolnova, Nº 10, " A retoma do Planeamento Estratégico 2001-2005 na cidade de Lisboa", 2004, pág. 221–239.

12. in "Pensar a Cidade 2005-2015 – Crítica da Crítica", organizada por João Pedro Costa et al, Edição Caleidoscópio, 2016, pág. 39.

13. "Novos Tempos – Lisboa", 2021.

14. Programa de Execução e Plano de Financiamento", PDM de Lisboa, 2012.



Manuel Miranda

[Urbanista, Engº Civil Planeamento Territorial]

O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO EM PORTUGAL – QUESTÕES PREMENTES

O estado das coisas

São consensualmente reconhecidas as fragilidades do ordenamento do território em Portugal, como o ilustram, por um lado, as muito generalizadas situações de desorganização da ocupação do solo e de degradação da qualidade das paisagens e, por outro, o persistentemente fraco desempenho global das políticas de ordenamento do território e da prática do planeamento territorial.

Sendo certamente muitas e diversificadas as razões que explicam esse fraco desempenho, o seu estudo aturado será extremamente útil, quando não imprescindível, para se alcançar uma superação verdadeiramente consolidada deste estado das coisas. Mas uma postura realista leva necessariamente a entender que tal superação será mais exequível se realizada através de sucessivas intervenções corretivas, por oposição à tentativa de o fazer através da aplicação de "grandes reformas" não experimentadas na prática antes da sua implementação (e tantas vezes adotadas sem se proceder previamente a uma qualquer avaliação das virtudes e defeitos dos quadros legais e institucionais vigentes, que permita identificar o que deve permanecer e o que deve ser alterado).

Nesta perspetiva, podem e devem ser desenvolvidos esforços continuados de identificação cada vez mais rigorosa da natureza das fragilidades detetadas e das possíveis razões explicativas das mesmas, com vista à formulação de medidas corretivas (ainda que de alcance limitado) suscetíveis de terem aplicabilidade imediata ou de curto prazo. O exercício que se segue procura ilustrar, numa abordagem de caráter necessariamente preliminar, a aplicação de tal metodologia de atuação.

O fraco desempenho global da política de ordenamento do território: (algumas) razões explicativas

1 - Analisando o conteúdo da produção legislativa, deteta-se com demasiada frequência quer um grande distanciamento do legislador face à realidade concreta do País, em particular nos casos em que as situações a que os diplomas se aplicarão apresentam uma diversidade significativa, quer um insuficiente conhecimento prático das condições, capacidades e meios efetivos de intervenção ao dispor das instâncias da Administração Pública (AP) a quem incumbirá a aplicação da legislação produzida.

2 - Prevalece um desinteresse sistemático, por parte do legislador, em promover as medidas legislativas de adaptação/compatibilização de outras normas legais com as opções e diretivas estabelecidas no quadro jurídico do ordenamento do território e urbanismo (mesmo em casos em que tal está expressamente previsto na lei), com reflexos extremamente penalizadores da plena operacionalidade de aplicação dos instrumentos de planeamento, e em particular dos que incidem mais diretamente na disciplina do uso e transformação do solo.

3 - Na generalidade, as instâncias da AP (a todos os seus níveis, desde o nacional ao local), continuam a revelar-se pouco sensíveis às virtualidades do planeamento do território, num reflexo amplificado de uma atitude mais geral de desvalorização de formas de atuação com enquadramentos estratégicos mais robustos e concomitante preferência por proclamadas vantagens da "navegação à vista" como método normal de intervenção.

Trata-se de uma atitude muito alimentada pela prevalência de desatualizadas conceções do planeamento, que encaram ainda a figura de plano como um instrumento que aspira a estabelecer soluções definitivas e eternas (pretensamente imunes à obsolescência), e em que a dinâmica do processo de planeamento (alteração/revisão dos planos) é entendida não como algo de intrínseco à natureza desse processo, mas antes como um indesejável procedimento apenas ditado pela deteção de "defeitos" de conteúdo dos planos e pela consequente e inevitável necessidade da sua correção.

4 - Está arreigado em muitas instâncias da AP um estilo, dir-se-ia mesmo, uma escola de atuação baseada em abordagens administrativo-burocráticas das questões, que se traduz, entre outras atitudes, numa opção preferencial pela interpretação literal e formalista dos princípios, normas e orientações (mesmo quando estas não revestem qualquer caráter de norma jurídica), pelo autoconfinamento a estritos pontos de vista setoriais e/ou parcelares que dificultam ou mesmo inviabilizam dinâmicas de concertação, ou pelo cómodo refúgio em (alegadas) insuficiências de caraterização e diagnóstico das situações, como justificativo do adiamento de tomadas de posição perante as opções em jogo ou tendo em vista a definição de medidas e ações e sua colocação em prática.

Sugestão de pistas de atuação imediata

1 - PROMOVER UMA NOVA ATITUDE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PERANTE O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

a) Urge assumir politicamente, na plenitude dos seus efeitos, a natureza e o papel que a Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei nº 31/2014, de 30 de maio, doravante Lei de Bases) e sua legislação complementar (RJIGT) estabelecem para os diferentes instrumentos de gestão territorial (IGT), com particular ênfase no facto de estes vincularem **todas** as instâncias da AP e estas estarem **obrigadas a conformar** as suas opções e intervenções ao que tais instrumentos dispõem

b) É imperioso adotar medidas que garantam o respeito efetivo, na prática da AP, pelo princípio da autonomia dos procedimentos de formação dos IGT Traduzindo em termos práticos: aberto um procedimento de elaboração/alteração/revisão de um IGT pela entidade por ele responsável, esse procedimento não pode ser condicionado no seu andamento pela exigência, por parte de entidades terceiras, da prévia produção e/ou aprovação de estudos ou outros documentos que não sejam os legalmente previstos para o conteúdo do IGT em causa (devendo obviamente o exemplo começar por ser dado pelos organismos dependentes do Ministério que tutela o ordenamento do território)

c) Dados os significativos efeitos de "emperramento" na agilização dos processos de formação dos IGT gerados pela situação atual, torna-se necessário implementar, a curto prazo, **programas intensivos de ações de formação** dirigidas aos agentes da AP que participam nos procedimentos de planeamento, com vista a superar um muito generalizado desconhecimento, por parte daqueles, dos elementos básicos da organização da AP e do quadro do planeamento territorial em vigor, versando, entre outras, as seguintes temáticas: natureza e alcance do estatuto das autarquias locais face ao poder central; atribuições e competências daquelas; natureza, âmbito e finalidades dos diferentes IGT; arquitetura do sistema de planos e programas e formas de articulação mútua entre estes; etc.

2 - AFINAR E COMPLETAR O QUADRO JURÍDICO

Sem prejuízo da urgente publicação dos diplomas complementares do atual quadro legal ainda em falta, e de uma identificação exaustiva das lacunas e incongruências que ainda ocorrem quer no quadro jurídico do ordenamento do território quer em domínios jurídicos com ele conexos, sugerem-se como campos de atuação imediata:

a) Adaptação do Código de Expropriações ao prescrito na Lei de Bases, em particular à sua definição de solo urbano e ao disposto no seu art.º 67º [uma adaptação minimalista e imediata poderá limitar-se à simples revogação da alínea c) do nº 2 do art.º 25º do referido Código]

b) Adaptação do Código do Registo Predial, de modo a prever e operacionalizar os registos de aquisição ou alienação de capacidades edificatórias, figuras previstas nos art.os 64º a 66º da Lei de Bases e no art.º 179º do RJIGT [trata-se aliás de uma ação pendente há mais de vinte anos (!!), pois a figura de transferência de capacidades edificatórias sujeitas a inscrição no registo predial foi na realidade instituída no âmbito do anterior quadro legislativo, datado de 1998 e 1999]

c) Adaptação do quadro legal da RAN (e, eventualmente, da REN e de outras servidões e restrições de utilidade pública) à criação das figuras de "aglomerados rurais" e "áreas de edificação dispersa" como categorias de uso do solo rústico [levada a cabo já na reforma legislativa de 2007 e mantida no atual quadro jurídico do ordenamento do território]

d) Adaptação das disposições do RJUE relativas à figura de "destaque" (n.os 4 e seguintes do seu artigo 6º) à criação da figura de "aglomerados rurais" como categoria de uso do solo rústico, através da extensão da aplicação da modalidade de "destaque em prédio situado em perímetro urbano", prevista no nº 4, a prédios integrados em "aglomerados rurais", e da eliminação da modalidade de "destaque em áreas situadas fora dos perímetros urbanos" estabelecida no nº 5, por se tornar irrelevante face à alteração de âmbito de aplicação preconizada para o nº 4, e inconveniente face ao princípio da forte restrição da edificabilidade para fins habitacionais em solo rústico

e) Adaptação do quadro jurídico da tributação do

património imobiliário ao disposto no art.º 67º e seguintes da Lei de Bases, no que respeita às formas de avaliação dos imóveis, e em cumprimento do estabelecido na alínea c) do nº 2 do referido artigo, bem como, numa postura (desejavelmente) mais ambiciosa, alteração do mesmo quadro jurídico no sentido de possibilitar a adoção, por parte dos municípios, de medidas de agravamento da referida tributação a aplicar aos prédios localizados em solo urbano que não sejam objeto, para além de um prazo razoável, de aproveitamento das faculdades urbanísticas e/ou edificatórias conferidas pelos planos territoriais.

3 - APROFUNDAR AS OPÇÕES "DOUTRINAIS" DA POLÍTICA DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

No seguimento das opções de política de ordenamento já adotadas na Lei de Bases (conceito de solo urbano, requisitos para a reclassificação do solo rústico para solo urbano, critérios de avaliação do solo, etc.), devem ir sendo progressivamente estabelecidas **diretivas gerais de ordenamento territorial e de urbanismo** (com força vinculativa geral), sugerindo-se desde já:

a) Estabelecimento, como lei, de **um quadro restritivo muito forte** (exceto nos aglomerados rurais e nas áreas de edificação dispersa) **à edificabilidade em solo rústico** que não esteja diretamente vinculada aos usos dominantes dessa classe de solo, tendo em vista a segurança de pessoas e bens (incêndios florestais), a economia de custos na disponibilização de serviços coletivos e infraestruturas urbanísticas, a defesa das paisagens rurais, e a diminuição do preço do solo rústico pelo efeito de redução/eliminação da atual pressão nos preços induzida por expectativas edificatórias admitidas em sede de muitos PDM

b) Adoção de disposições que confiram efetividade à exigência de **os aglomerados urbanos** (abrindo exceção aos de dimensão e/ou complexidade reduzidas) **serem disciplinados por planos de caráter urbanístico** (isto é, planos de urbanização ou planos de pormenor).

Exemplo de uma via possível: estabelecer limites muito estritos de contenção da edificabilidade em solo urbano (através de valores máximos apertados para o índice de utilização e para o número de pisos acima do solo), dentro dos quais terão de ficar contidos os parâmetros de edificabilidade do PDM dirigidos a todos os aglomerados urbanos que não disponham de instrumentos de disciplina urbanística dos tipos referidos (PU ou PP), garantindo ao mesmo tempo ao município plena autonomia para identificar e delimitar, em sede de PDM, os aglomerados que virão a usufruir de parâmetros mais generosos a partir do momento em que disponham de PU ou PP eficazes (dever-se-á estabelecer um período transitório que permita a elaboração e aprovação destes instrumentos para os aglomerados urbanos cujas caraterísticas e intensidades de ocupação atuais superem os referidos limites de contenção de edificabilidade)

c) Recuperação e desenvolvimento da figura de "**reparcelamento para constituição de parcelas para urbanização**" (sem prejuízo dos clássicos reparcelamentos para constituição de lotes para construção), sempre prevista no RJIGT até à reforma de que este foi objeto em 2015, dado o seu potencial interesse como instrumento de reestruturação fundiária e/ou racionalização do divisionamento cadastral que não exige necessariamente a imediata constituição de lotes para edificação e inerente execução de obras de urbanização.

4 - PROMOVER FORMAS EFICAZES DE PARTICIPAÇÃO NOS PROCEDIMENTOS DE PRODUÇÃO LEGISLATIVA E NORMATIVA

É cada vez mais imperativo estabelecer mecanismos que garantam possibilidade efetiva de participação com sentido útil nos procedimentos de produção legislativa e normativa (incluindo a formação dos IGT), isto é, que viabilizem a incorporação no "produto final" dos contributos participativos considerados pertinentes, sugerindo-se, sem caráter de exaustividade, os seguintes:

a) Sem prejuízo de procedimentos de discussão pública final, estabelecimento da obrigatoriedade de realizar uma **auscultação em momento intermédio do processo** (apreciação de estudo prévio ou de anteprojeto)

b) À semelhança do que acontece para a duração dos períodos de discussão pública, estabelecimento de tempos mínimos de duração dos períodos de **ponderação dos contributos participativos**

c) **Publicitação obrigatória** de relatórios de ponderação que explicitem, de forma individualizada para cada contributo, a **avaliação** que fundamenta o acolhimento ou rejeição das sugestões nele contidas

d) **Publicitação obrigatória** dos elementos cartográficos necessários para identificar a localização e delimitação espacial das áreas a que se referem as **sugestões de alteração acolhidas** em sede de discussão pública final (quando tenham incidências espaciais)

d) Em casos de maior complexidade, criação de **sistemas de pontos focais** para acompanhamento do desenvolvimento dos processos de planeamento (sem dispensa dos mecanismos sugeridos nas alíneas anteriores)

e) Estabelecimento de medidas fortemente incentivadoras da adoção de **procedimentos de participação proativa** na formação dos instrumentos de gestão territorial, entendida como a **participação cidadã na própria conceção e definição das opções e conteúdos materiais** desses instrumentos, de modo a ir mais além dos processos participativos que se limitam a dar oportunidade à apreciação de propostas e conteúdos já formalizados e estabilizados.

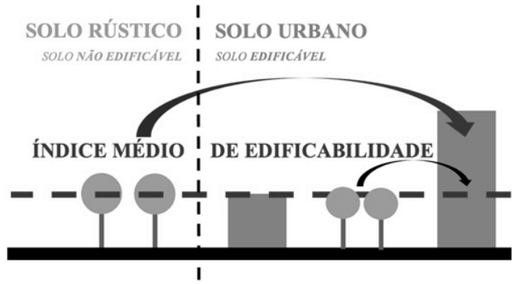


Ana Queiroz do Vale

[Urbanista, Arquiteta e Jurista]

EDIFICABILIDADE MÉDIA MUNICIPAL:

EMERGENTE, URGENTE OU OBRIGAÇÃO?



ENQUADRAMENTO

O processo decorrente do regime transitório da LBPSOTU[1], impõe, até final de 2022, a revisão global de todos os planos municipais, incorporando também as orientações dos planos especiais, concretizando assim o princípio de agregação nos planos municipais de todas as determinações vinculativas dos particulares.

O presente texto pretende refletir uma preocupação de que esta oportunidade seja perdida quanto ao estabelecimento de uma efetiva justiça na repartição de benefícios e encargos nos planos territoriais saídos desta revisão.

Importa, neste processo, concretizar o princípio de igualdade e de justa repartição de benefícios e encargos, como está previsto no atual (e também no anterior) regime legal. Julgamos que nesta nova geração de planos municipais não se pode continuar a desconsiderar a posição, contributiva, de todos os atores e participantes para o território, urbano e rústico, um e outro, essenciais para a execução dos modelos de desenvolvimento territorial.

O regime de uso do solo está hoje reservado, em exclusivo, aos planos territoriais, em especial aos planos municipais, e destes os planos diretores, revestem-se de especial importância nesta nova geração de instrumentos gestão territorial.

O regime atual de classificação e qualificação do uso, ocupação e transformação do solo, tem uma marcada dicotomia entre solo urbano e solo, agora designado, rústico, onde os proprietários se encontrarão, a final, em posições muito distintas.

Se é verdade que é no momento de execução dos planos que se pode, e deve, concretizar a justa repartição de benefícios e encargos, do ponto de vista operacional e executório, tal execução tem subjacente, como não podia deixar de ser, o plano como um todo, pelo que consideramos que a justiça só pode ser alcançada se esta se verificar para todo o plano.

É o que se pretende, ainda que sumariamente, tratar neste texto.

Remete-se complementarmente para diferentes comunicações e artigos já publicados (Vale, 2016, 2017, 2019).

1. Lei de Bases da Política de Solo, Ordenamento do Território e Urbanismo (LBPSOTU) estabelecida pela Lei n.º 31/2014, e desenvolvida pelo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 80/2015

A TAREFA DE CLASSIFICAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DO SOLO

O regime de ordenamento do território saído da reforma legislativa de 2014/2015 impõe um regime marcadamente dicotómico de classificação do solo entre solo urbano e solo rústico, e integra a visão que o solo urbano é aquele que se destina à urbanização e edificação, e o que o solo rústico é o que se destina a funções agrícolas, florestais e naturais. Estabelece a LBPSOTU e o RJIGT que apenas pode ser considerado como solo urbano o que preencher as condições e critérios de parcial ou total edificação e/ou urbanização.

Mas devemos ainda acrescer que apenas o solo urbano confere aos seus proprietários o direito a urbanizar e a edificar[2]. Mas o mesmo entendimento podemos retirar por uma leitura atenta dos critérios de classificação do solo, uma vez que para o solo rústico apenas são admitidos excecionalmente processos de edificação, e já não de urbanização, consideramos, se e apenas como complementares às funções principais do solo rústico.[3]

Importa aqui fazer uma breve referência sobre a qualificação do solo, podendo dizer que, após a distinção básica entre solo urbano e solo rústico, cometida ao processo de classificação do solo, se organiza, no âmbito da formulação dos planos territoriais, a definição concreta do conteúdo e do aproveitamento do solo, definindo a intensidade do seu uso, quer no âmbito do solo urbano, quer no âmbito do solo rústico, tendo sempre por referência as potencialidades intrínsecas e extrínsecas de uma determinada parcela do território.

Decorrente do estabelecimento de classes, categorias de uso, ou mesmo de subcategorias de uso, transformação e ocupação do solo, resulta a determinação não só da função e participação de cada parcela (e proprietário) no modelo de desenvolvimento territorial, mas também a determinação do aproveitamento do solo e intensidade da sua utilização em resultado da capacidade de carga das estruturas rústicas ou urbanas, e dos valores em presença, e, por essa via, do conteúdo do direito de propriedade (Vale, 2016, 2017, 2019).

Assim se determina a designada Edificabilidade Concreta.

Considerando que a infraestruturação do solo rústico tem elevados custos para o município, na ponderação de custo-benefício, de execução e de manutenção, para além de contrária ao sentido e espírito da Lei, entendemos que os planos não podem nem devem permitir o que têm sido um paradigma das últimas décadas e que temos vindo a designar como "*unidade mínima de edificação*" em solo rústico. Defendemos que a edificação em solo rústico deve ser excecional e apenas reservada às situações de (absoluta) necessidade para atividades que não possam, pela sua natureza, ser desenvolvidas em solo urbano, ou em complementaridade das desenvolvidas, mas tendo sempre um caráter residual, e apenas devem ser promovidas as tipologias efetivamente complementares das funções do solo rústico.

Consideramos que devem os planos territoriais assumir esta distinção básica e dicotómica do solo com clareza, ditando que o solo urbano é aquele destinado à urbanização e edificação, e o solo rústico é aquele que serve atividades não edificatórias, permitindo apenas e excecionalmente a edificação quando direta e complementarmente ligada às atividades que se desenvolvem no solo rústico.[4]

Efetivamente o plano territorial, em especial o plano diretor municipal enquanto instrumento congregador das disposições que vinculam os particulares nas suas determinações de uso, ocupação e transformação do solo, geram, pela sua natureza desigualdades: nos sacrifícios impostos a alguns e nas oportunidades urbanísticas permitidas a outros. Na classificação do solo, exercício consubstanciado na distinção básica entre solo rústico e solo urbano, a linha traçada confere, automaticamente, valores muito distintos às propriedades localizadas de um e de outro lado da linha, definindo o conteúdo do direito de propriedade.

A LBPSOTU e o RJIGT estabelecem que deve ser assegurada a justa repartição dos benefícios e dos encargos decorrentes da aplicação dos planos territoriais e dos instrumentos de política de solos, impondo o dever desses instrumentos preverem mecanismos (diretos ou indiretos) de perequação. É, pois, obrigação do Plano encontrar as formas e mecanismos de corrigir os efeitos desiguais do plano. A distinção entre o aproveitamento do solo rústico e do solo urbano, sem a devida repartição de benefícios e encargos (perequação) a nível municipal leva à efetivação, perpetuada desde o século passado, de uma desigualdade que não contempla o valor prestado pelos sistemas mais condicionados (solo rústico) no conjunto do território.

POR UMA EDIFICABILIDADE MÉDIA MUNICIPAL

Importa aqui mencionar os conceitos legais de edificabilidade. Estabelece o RJIGT que:

"A edificabilidade abstrata a atribuir a cada proprietário é expressa em metros quadrados de área de construção e corresponde ao produto da edificabilidade média prevista no plano pela área total de terreno detida inicialmente por cada proprietário";

"A edificabilidade média do plano é determinada pelo quociente entre a área total de construção e a área de intervenção do plano";

"O direito concreto de construção corresponde à edificabilidade específica de cada parcela ou lote, expressa em metros quadrados e resultante da licença ou apresentação de comunicação prévia de controlo prévio de operações urbanísticas, em conformidade com os índices e parâmetros urbanísticos estabelecidos no plano".

Consideramos que a edificabilidade média deve ter a função reequilibradora de oportunidades e sacrifícios, constituindo a concretização do princípio da igualdade, por ser esse o parâmetro que pode, e deve, garantir a equação de equilíbrio em toda a área de intervenção do plano. E tal aplica-se, certamente, a planos diretores municipais e não só na sua execução, parcial e de pequenas partes do território municipal.

Impõe-se afirmar que a Edificabilidade Abstrata é uma ficção que serve ao estabelecimento de mecanismos de reequilíbrio para uma justa distribuição de benefícios e encargos na área de intervenção do plano, e não um direito imediato edificatório. Neste sentido (Monteiro, 2013) e (Oliveira & Lopes, 2012) quanto à desmaterialização de direitos de edificabilidade.

O RJIGT já prevê a operacionalização deste sentido ficcional através da transferência de edificabilidade, e já desde a sua redação de 1999, através da qual se permite tornar os proprietários imunes às opções urbanísticas do plano, através da dissociação do direito de construir do direito de propriedade do solo, levando a uma efetiva desmaterialização daquele direito. Mas também se confere à tarefa de planeamento uma liberdade de conformação do território a opções verdadeiramente promotoras de um efetivo equilíbrio.

Temos verificado que os planos municipais estabelecem apenas critérios gerais, sem um efetivo índice médio para toda a área de intervenção que permita determinar a Edificabilidade Média e a Edificabilidade Abstrata, nos termos legais, e apenas remetem para a Lei que apenas enuncia de forma indicativa os mecanismos de perequação. Mas mais injustamente, verifica-se que os mecanismos de repartição de benefícios e encargos são apenas aplicados localmente, em partes urbanas de território, que já detém (todos) os benefícios. Estamos assim em realidades em que apenas se distribui pelos que já detém benefícios e não numa efetiva ponderação (perequação) de benefícios e encargos entre todos os que contribuem para o equilíbrio e ordenamento de todo o território municipal.

A designada perequação, como temos vindo a assistir, concretizando-se no âmbito de planos de pormenor ou de unidades, apenas distribuir à escala dessa execução, deixando fora da ponderação e perequação todo o restante território municipal. Conforme (Carvalho, 2012) a perequação, enquanto meio de reequilíbrio das diferentes intensidades do direito concreto edificatório, corresponde ao *"conjunto de princípios, normativa e procedimentos que corrijam ou compensem as desigualdades criadas por instrumentos de ordenamento do território".*

A perequação global, diretora municipal, é um imperativo de justiça, obrigação constitucional de cumprir o princípio da igualdade (Correia, 2001), e obriga a que a questão seja encarada na sua dupla vertente: (i) os benefícios e oportunidades, e (ii) os encargos e sacrifícios. Nessa dupla vertente, e tendo em conta o que já atrás se disse, devemos entender: (i) Os benefícios e oportunidades, essencialmente, pelo seu valor económico, as oportunidades urbanísticas, isto é, as faculdades edificatórias concretas conferidas pelo plano; (ii) Os encargos ou sacrifícios, no sentido do sacrifício imposto aos proprietários, na salvaguarda de valores naturais, na obrigação de manutenção de sistemas ecossistémicos, consubstanciando numa imposição de não edificação, em grande parte dos territórios municipais, para além dos tradicionais custos de infraestruturação, já hoje incluída nos mecanismos perequativos.

Tal justiça só pode ser verificada e cumprida se aplicável a toda a área do plano, como bem determina o RJIGT quando afirma que a edificabilidade resulta do *"quociente entre a área total de construção e a área de intervenção do plano",* pelo que apenas se pode entender que, no que se refere ao Plano Diretor esta tem de ser estabelecida tendo por base toda a área do município e não apenas partes, em regra, urbanas. Não podemos continuar a aceitar que os mecanismos de distribuição de benefícios operem apenas entre aqueles que detêm já benefícios, edificatórios, conferidos pelo próprio plano.

Estabelecendo os planos territoriais a Edificabilidade Média, garantem aqui a igualdade de oportunidades urbanísticas, no seu ordenamento territorial, com a Edificabilidade Concreta garantem o correto aproveitamento dos recursos e potencialidades do território. A concretização da ocupação/edificação em

2. Para tal veja-se o elenco de direitos dos proprietários estabelecido no art. 13º da LBPSOTU, onde apenas se confere o direito de urbanização e edificação aos proprietários integrados na classe de solo urbano

3. Para tal veja-se o estabelecido no art. 16º do Decreto Regulamentar n.º 15/2015

4. No mesmo sentido (Pardal, 2002) "os planos territoriais, mais do que reservar solo para uso agrícola, devem preservar o espaço rústico de desenvolvimentos deslocados afetos ao uso urbano, que desorientam o mercado, inflacionam os preços e dificultam o acesso dos agricultores ao solo agrícola"

execução das políticas territoriais de ordenamento do território estabelecidas pelos planos, estabelece-se através de mecanismos de transferência de edificabilidade.

Só assim se realiza a justa repartição de benefícios e encargos, só assim se realiza a justiça!

EDIFICABILIDADE MÉDIA: EMERGENTE, URGENTE OU OBRIGAÇÃO LEGAL?

A tarefa de classificação e qualificação do solo é sempre uma opção de planeamento, opção dos municípios, e não apenas o registo de uma existência, realidade ou tendência. Um plano é, e tem de ser, prospetivo de uma desejada realidade futura. Nisso se traduzem as opções políticas. Mas os planos municipais, em especial os Planos Diretores, têm-se traduzido, infelizmente, em meros planos de edificabilidade, enovelados numa rede de entidades, competências, pareceres, servidões e restrições de utilidade pública, que tolhem, muitas das vezes, as efetivas políticas territoriais municipais.

Julgamos que neste processo de revisão global dos planos municipais, em especial dos planos diretores, congregadores de todas as disposições vinculativas de entidades públicas e particulares, se deve, em definitivo, estabelecer o princípio de equilíbrio territorial entre os que, por via da classificação do solo, contribuem, em benefícios e em encargos, para o modelo territorial estabelecido pelo plano.

Não podemos continuar a aceitar que os mecanismos de distribuição de benefícios operem apenas entre aqueles (poucos) que já detêm benefícios, edificatórios. Temos de exigir, tal como a Lei exige, que os planos territoriais, todos eles, estabeleçam, para além da Edificabilidade Concreta, que resulta da classificação e qualificação do solo, estabeleçam, antes de mais, a Edificabilidade Média, aplicável a toda a área de intervenção do plano (municipal), a que se associam mecanismos de transferência entre áreas onde a ficção não é possível concretizar (áreas emissoras) e as áreas onde efetivamente se deseja que se realize a urbanização e a edificação (áreas recetoras) como suporte à melhoria das condições de vida das populações e que sirvam à dinamização e requalificação da economia do município.

Mas o estabelecimento de uma Edificabilidade Média torna irrelevante a delimitação dos perímetros urbano, e anula os constrangimentos a isso associados, e torna também todos os processos aquisitivos de propriedade, facilitados pela emissão de títulos de edificabilidade, destinadas a infraestruturas, verdes, azuis e cinzentas, espaços necessários a equipamentos, ou mesmo, e em especial, à necessidade de defesa das populações contra riscos naturais.

Aqui não se pode deixar de apelar ao papel das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) na sua função de coordenação, já que são estas entidades que devem exigir que seja estabelecido nos planos territoriais (incluindo, sem dúvida, os planos diretores) um Edificabilidade Média Municipal para que uma efetiva e justa distribuição de benefícios edificatórios possa ser concretizada na execução dos planos territoriais.

Só pode existir uma justa distribuição se ela se verificar entre todos os contribuintes territoriais, urbanos e rústicos!

É emergente face à atualidade que estes temas têm vindo a tomar quanto à perceção que as áreas não edificadas têm um papel fundamental na regulação de equilíbrios (ambientais e climáticos) territoriais!

> É urgente exigir que seja neste processo de revisão global dos planos territoriais que seja em definitivo estabelecida a Edificabilidade Média Municipal!
>
> É uma obrigação legal que tal seja verificado!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Carvalho, J. (2012). Renda fundiária, ordenamento e perequação. Rio de Janeiro.

Correia, F. A. (2001). O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade. (Almedina, Ed.) (2a Reimpre). Coimbra.

Monteiro, C. (2013). O domínio da cidade: a priopriedade à prova no direito do urbanismo. (AAFDL, Ed.). Lisboa.

Oliveira, F. P., & Lopes, D. (2012). Direito do Urbanismo e desmaterialização. Revista CEDOUA, (29), 103–115.

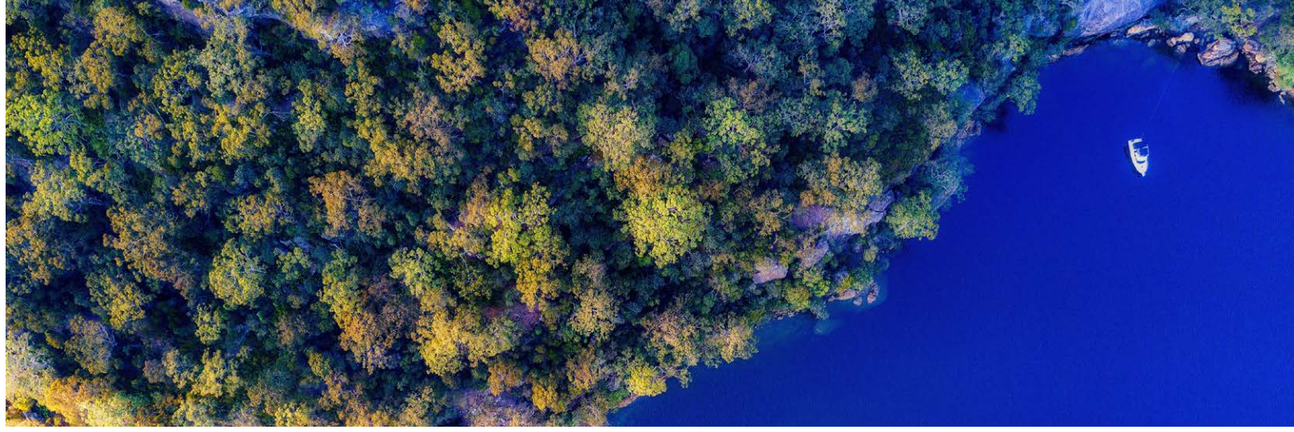
Pardal, S. (2002). Planeamento do espaço rústico. (ADISA & CESUR, Eds.). Lisboa.

Queiroz, A., & Silvano, S. (2016). Igualdade no valor do capital natural e na transformação do solo no planeamento municipal. GOT - Journal of Geography and Spatial Planning, (10), 267–291. https://doi.org/10.17127/got/2016.10.013

Vale, A. Q. do. (2016). Direito ao território: igualdade e capital natural (I). Revista CEDOUA, (38), 23–65.

Vale, A. Q. do. (2017). Serviços dos ecossistemas e transferência de edificabilidade. In Ordenamento do território, Urbanismo e Cidades, Que rumo? (Vol. 1, pp. 65–115). Coimbra: Almedina.

Vale, A. Q. do. (2019). Atas do I Congresso de Direito do Urbanismo. (Almedina, Ed.). Coimbra: Almedina.



Martinho Rafael Borges Augusto

[Geógrafo, colaborador do GIPP, lda.

Mestre em Planeamento e Projeto Urbano.

Pós-graduado em Gestão Imobiliária]

AVALIAÇÃO/ MONITORIZAÇÃO DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

O ordenamento do território português, desde a publicação do novo contexto legislativo-jurídico, tem uma nova forma e procedimento de atuação e um dos indicadores que permitem afirmar tal comportamento é a avaliação da dinâmica dos instrumentos de gestão territorial[1].

Os seus princípios-base estão acautelados desde a publicação da Lei n.º 48/98, de 11 de agosto[2] e do DL n.º 380/99, de 22 de setembro[3], sendo revistos pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio[4] e pelo DL n.º 80/2015, de 14 de maio[5], e adaptados a uma realidade conjuntural que não é estanque e que se molda perante diferentes contextos macroestruturais, ao nível do ordenamento do território (com o atual contexto legislativo e jurídico) e da administração do território português (com a extinção dos distritos[6] e a criação das entidades intermunicipais[7]).

Assim, será caracterizado o processo de avaliação, quanto ao contexto e à forma de procedimento admitidos pelo atual contexto legislativo e jurídico, com a intenção de salientar as alterações e as consequências do momento avaliativo, demonstrando a sua mais-valia e importância para as futuras gerações de planeamento em Portugal.

Contexto

A avaliação tem um artigo que estrutura todo o seu modus operandi (art.º 189.º do RJIGT de 2015, em especial o número 6).

(...)

6 – A não elaboração dos relatórios sobre o estado do ordenamento do território, nos prazos estabelecidos nos números anteriores, determina, consoante o caso, a impossibilidade de rever o programa nacional da política de ordenamento do território, os programas regionais e os planos municipais e intermunicipais.

Fim de citação.

Este número é novo e resulta de uma introdução ao art.º 146.º do RJIGT de 1999. Contudo, em termos estruturais, isto é, por quem e quando é que estes processos de avaliação/monitorização devem acontecer, ele não confere uma alteração profunda ao vigente no RJIGT de 1999, o que confirma um historial português de baixa execução legislativa/jurídica, mesmo com boa legislação e excelente diagnóstico de base.

Por exemplo, os REOT começam a aparecer em meados da segunda década de 2000 – alavancados, essencialmente, pelo número citado no início do presente ponto, o que suscitou, aquando da elaboração deste artigo, um nível de amostra ímpar no contexto da avaliação/monitorização

1. Doravante denominado por IGT.

2. Doravante denominada por Lei de Bases de 1998.

3. Doravante denominado por RJIGT de 1999.

4. Doravante denominada por Lei de Bases de 2014.

5. Doravante denominado por RJIGT de 2015.

6. Decreto-lei n.º114/2011, de 30 de novembro.

7. Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

do ordenamento do território português.

Foram consultados alguns REOT e relatórios semelhantes[8] para este artigo, entre os quais: Maia (2016), Região de Lisboa e Vale do Tejo (2017), Vila Real (2018), Gondomar (2018), Santa Marta de Penaguião (2021) e Miranda do Douro (2021), como também instrumentos de avaliação congéneres ao REOT a nível internacional, designadamente, o de Birmingham (2019), Manchester (2020) e Brest (2020), de modo a ter um grau de comparação.

Procedimento

O ato de responsabilização da execução dos IGT tem, no REOT, o seu expoente máximo.

A importância de uma análise conjunta, em que múltiplos fatores e variáveis entram na equação no momento da avaliação, como: a demografia, a economia, o ambiente e o urbanismo, permite tecer um conjunto de considerações sobre determinada estratégia implementada num dado território. Para tanto, quem promove e elabora os procedimentos de avaliação está, diretamente e indiretamente, a fiscalizar o ordenamento do território.

Em Portugal, dada a recente tendência de efetuar estes momentos avaliativos, permitiu sobressair um conjunto de técnicas mais participativas, sumativas, qualitativas ou quantitativas, que, intelectual e tecnicamente, são válidas para o propósito final de verificar a execução promovida pelos diferentes IGT. Tal acontece pelo facto do RJIGT de 2015 não impor condicionalismos à elaboração dos REOT, dando azo à liberdade de elaboração do procedimento avaliativo.

Contudo, para o presente artigo, não será aprofundada a composição dos REOT, dado que não se desenvolve o conteúdo documental deste instrumento, mas sim o momento da sua elaboração, detetando-se na prática duas dimensões estruturantes para o seu sucesso: a escala de análise e o consentimento/finalidade político/a.

Quanto à escala, em Portugal, o REOT pode ser de âmbito nacional, regional, intermunicipal e municipal, sendo o âmbito intermunicipal uma nova realidade, introduzida no n.º 3, art. 189.º do RJIGT de 2015. Todavia, a avaliação desenvolvida na recente experiência deste instrumento ainda não tem resultados em todas as escalas territoriais e tem metodologias de abordagem diversa, como se verifica no que se segue.

O significado de cada metodologia permite ter um momento de avaliação:

- Participativa – baseada no contributo da participação pública na fase de elaboração. Exemplo: Capítulo 2.5 do REOT da Região de Lisboa e Vale do Tejo.
- Sumativa – baseada em sínteses temáticas, destacando-se pelo tratamento gráfico da informação. Exemplo: REOT da Maia, edição de 2016.
- Qualitativa – baseada no comportamento dos indicadores em análise. Exemplo: REOT de Gondomar, edição de 2018.
- Quantitativa – baseada no reporte de indicadores. Exemplo: *Authority Monitoring Reports* de Manchester, edição de 2020.

Estas metodologias procuram obter o melhor resultado da execução dos IGT, podendo inserir-se em todas as escalas territoriais. Isto porque, na ausência de uma metodologia universal, é possível que elas desvaneçam entre si facilmente. É o caso do REOT de Lisboa e Vale do Tejo que pode ser considerado um bom ponto de partida para o *modus operandi* de um REOT regional para as restantes regiões do País.

Já no caso dos REOT de nível municipal, a sua abordagem é dominantemente quantitativa, sendo sumativa na sua análise, podendo ter, conforme a disponibilidade técnico-política, uma abordagem participativa.

No tocante às escalas de elaboração dos REOT, não existe ainda a escala nacional e intermunicipal. E os que existem à escala regional e municipal, no caso do primeiro, é de rara elaboração, havendo o exemplo de Lisboa e Vale do Tejo; e no caso do segundo está disseminado por todo o país, sendo maioritariamente uma primeira versão e pelas razões referidas no ponto anterior.

Escala	Metodologia de abordagem do REOT			
	Participativa	Sumativa	Qualitativa	Quantitativa
Nacional	Não foi publicado até à data de dezembro de 2021 e é produzido pela Direção Geral do Território, no âmbito do Observatório do Ordenamento do Território e Urbanismo, com a participação das entidades do Fórum Intersectorial, com o acompanhamento da Comissão Nacional do Território e com os contributos da Consulta Pública.			
Regional	X		X	X
Intermunicipal	Não existem exemplos à data de dezembro de 2021.			
Municipal	X	X	X	X

Fonte: Elaboração própria baseada na Direção Geral do Território

Em forma de comentário e face ao analisado e experienciado noutros âmbitos (como o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território e o Plano de Recuperação e Resiliência), a questão da avaliação em escalas macro, recomenda-se que seja tendencialmente mais participada e sumativa no caso do REOT nacional. Isto porque é necessário agregar interesses e chamar à intervenção/análise os principais agentes territoriais, como também apresentar os resultados dessa análise de forma mais sumativa e simplificada. No caso dos REOT intermunicipais, os mesmos podem seguir esta metodologia, não havendo, contudo, a mesma necessidade de agregar interesses como se verifica a nível nacional, o que motiva a recomendação de serem utilizadas todas as metodologias elencadas no presente artigo aquando da sua elaboração.

Não obstante da escala e da metodologia a adotar nos REOT, outro domínio estruturante para o seu sucesso é quanto ao promotor e à forma como este consente os resultados. Neste caso, o mesmo é um organismo político e enquanto tal procura sempre obter o melhor resultado, de modo a satisfazer as expetativas dos eleitores. E o modo de contribuir para um melhor consentimento político dos resultados tem dificuldades e ganhos no sucesso da implementação dos procedimentos de avaliação/monitorização.

No que concerne às dificuldades, destacam-se algumas:

- A obtenção da informação descentralizada nos diversos serviços. A articulação interdepartamental das diversas entidades da Administração central e local, bem como os mecanismos de salvaguarda de informação diferenciados, não permite uma tomada de decisão e consequente análise imediata;
- Instrumentalização política do REOT. A dissonância da análise técnica e quantitativa perante as expetativas da comunidade política;
- Assunção de que os REOT só monitorizam a execução do Plano Diretor Municipal. A ausência de preocupação com outros IGT, e o que estes propõem executar, é também minimizada, sabendo que o atual contexto legislativo-jurídico impulsionou a monitorização do Plano Diretor Municipal por força da adaptação deste IGT ao novo contexto legislativo-jurídico.

No que se refere aos ganhos, salienta-se a/o:

- Disponibilização às entidades com competências na gestão do território de um instrumento que permite uma base de conhecimento e de reflexão interna sobre o estado do território. As metodologias adotadas para a elaboração deste instrumento de avaliação acabam sempre por dar pontos de vista que orientam em determinado sentido a gestão do território, criando mecanismos de apoio à decisão;
- Visão integrada das diferentes dinâmicas territoriais. O estudo de múltiplas temáticas num só documento suscita uma análise holística perante o cenário de cada território;
- Fomento no acesso à avaliação e à monitorização "participativas". Tal permite o cumprimento de uma obrigação legislativa e constitucional, bem como um momento de avaliação mais consensual, onde se zela pela governança multidisciplinar dos agentes e conhecem-se os agentes que suscitam fluxos e dinâmicas territoriais.

Conclusões

A avaliação certifica a execução proposta pelos demais IGT e instrumentos de execução. Contudo, como se depreendeu ao longo do presente artigo, este momento ocorre timidamente, mas apresenta um potencial de influência significativo no ato de planear, quando este estiver disseminado, enquanto prática desenvolvida pelas entidades com responsabilidades de gestão em todas as hierarquias territoriais.

Não obstante do momento de avaliação a nível municipal já acontecer e com frequência, nas demais escalas tal não é uma realidade. Por esse motivo sugere-se, aquando da elaboração do REOT nacional, uma metodologia participativa e sumativa. Já para os REOT intermunicipais, sugere-se uma metodologia idêntica ao dos REOT municipais, onde todas as metodologias são possíveis de ser utilizadas aquando da sua elaboração.

Simultaneamente, com este artigo confirma-se a existência de um histórico português de melhor gestão dos territórios a nível municipal, atendendo a uma taxa de execução, quer dos IGT, quer dos compromissos políticos, mais elevada. É de salientar que, na ausência de processos de monitorização à escala nacional e regional, os IGT supramunicipais estão a ser monitorizados a uma escala municipal, quando os REOT municipais não têm por finalidade avaliar só a execução dos Planos Diretores Municipais.

Cumulativamente, neste artigo são apresentadas metodologias assentes numa fundamentação embrionária e empírica, sendo, contudo, um contributo para a discussão metodológica dos momentos de avaliação, que no futuro serão aprimorados com a experiência adquirida nos últimos anos, como também pelo processo de digitalização do território em curso.

Com tudo isto, procurou-se sistematizar alguns aspetos-chave para o futuro do ordenamento do território no domínio da avaliação da dinâmica dos IGT, num contexto em que o território, enquanto organismo vivo, sofre múltiplas e constantes alterações, que aliadas a processos, como a globalização e o neoliberalismo, fomentam o aparecimento de novas representações e identidades territoriais.

Será o tempo a desvendar as consequências dessas alterações, havendo com o pós-COVID-19 a expetativa de marcar as futuras gerações de planeamento, em que o supervisionar das dinâmicas emergentes no território e da capacidade de resposta perante essas dinâmicas, serão o futuro da valorização das disciplinas do ordenamento do território e do urbanismo.

8. Relatórios que se diferenciam dos REOT pela abordagem especializada na execução dos Planos Diretores Municipais, comummente denominados por Relatórios de Avaliação da Execução do Plano Diretor Municipal.



Isabel da Costa Lobo

[Urbanista, Geógrafa]

NÃO SERIA AGORA O MOMENTO DE LISBOA TER NOVAMENTE UM PROVEDOR DO AMBIENTE E DA QUALIDADE DE VIDA URBANA?

Neste ano de 2021, perdeu-se mais uma pessoa que tanto tentou fazer, e fez, pela Cidade de Lisboa, falamos do Presidente **Jorge Sampaio** que aceitou a presidência da Câmara Municipal de Lisboa não só como um desafio como também porque acreditava que podia ajudar à sua transformação e à sua modernização, respeitando as suas características e a sua história. Entre as várias **inovações**, sinónimo da sua visão moderna e a médio e longo prazo que trouxe para a Cidade de Lisboa foi a criação do cargo de **Provedor do Ambiente e da Qualidade de Vida Urbana da Cidade de Lisboa** que, sob proposta do Executivo Camarário era eleito pela Assembleia Municipal, experiência que lamentavelmente não voltou a ser repetida. O 1º Provedor foi o Professor Eng. **Manuel da Costa Lobo**[1], eleito pela Assembleia Municipal no dia 18 de Outubro de 1990 e, cujo mandato e experiências se relembram e analisam neste artigo.

Este texto baseia-se nos artigos de duas revistas da Sociedade e Território[2] [3], uma de 1993 e outra de 1997, escritos pelo próprio Provedor, onde aparece esta temática com maior desenvolvimento e pormenorização.

O Provedor do Ambiente baseado na figura dos *"ombudsman"* da Escandinávia e dos países do Norte de Europa tinha como missão ser o *"Homem que intervém pelo Povo"*. No início do seu mandato, o Provedor refere que a sua função era: *"criar e proporcionar um espaço independente do Executivo Eleito ..., de qualquer forma merecedor da confiança da Assembleia Municipal e só viável num clima de respeito mútuo."* Esse espaço deveria: *"potenciar e dar oportunidades à população de Lisboa e suas organizações sociais e instituições culturais para se expressarem e se assumirem face às agressões ao ambiente da Cidade e à sua qualidade de vida e visando melhorá-la e afeiçoá-la a seu gosto, à sua medida. Só dessa forma as gentes se identificam com o lugar onde vivem; só assim ele ganha identidade, personalidade; ...".* O Provedor deveria e poderia servir, *"de certo modo, de amplificador da consciência colectiva da Cidade."* E *"estar atento para chamar a atenção e amplificar a voz dos ofendidos ou esquecidos."*

Os Estatutos de Provedor foram estabelecidos e definidos pela 1ª vez, definindo entre outros um conjunto de Princípios Gerais, Competências e Serviços de Apoio. Nesse documento estabelece-se que o Provedor é um Órgão do município de Lisboa, a quem compete: "*a defesa dos direitos dos munícipes a um ambiente biofísico humano, sadio e equilibrado. Como áreas de intervenção específica:*

Ambiente e Espaços Verdes.

- *Saneamento básico e higiene.*
- *Urbanismo.*
- *Trânsito e Transportes.*
- *Património Cultural."*

Também se salienta que: *"a actividade do Provedor é exercida com independência em relação aos órgãos e serviços municipais."*, referindo-se que os *"Estatutos explicitam o dever de colaboração dos serviços municipais em tempo útil, e estabelecem: «O Provedor tem acesso aos dados e documentos municipais e pode deslocar-se sem aviso prévio aos locais de funcionamento dos serviços»".*

O Provedor podia fornecer **Recomendações**, que se traduziam em sugestões perante situações concretas e também deveria apresentar Sugestões que se constituiriam em **Propostas**.

Desde logo, o Provedor iniciou além de contactos com o Executivo Camarário: Presidente e Vereadores, contactos com os vários responsáveis dos Departamentos Técnicos das temáticas das suas respectivas competências. Também contactou com a Comissão para o Ambiente da Assembleia Municipal e todas as Juntas de Freguesia e encetou um processo de contacto com a comunicação social, participando em encontros e seminários procurando a **visibilidade** que esta função deverá ter para ser eficaz.

Quanto às **queixas** que foi recebendo classificou-as em **12 tipologias** e eram sobre:

"Q1 – Conservação e Recuperação

Q2 – Cultura e Turismo

Q3 – Parques, Jardins e Alamedas

Q4 – Higiene, Limpeza e Lixos

Q5 – Obras, Drenagem, Inundações, Riscos, Inconforto e Cautelas

Q6 – Incêndios e Conservação de Dispositivos de Segurança

Q7 – Circulação, Sinalização, Transportes, Ratoeiras e Incúrias

Q8 – Poluição Atmosférica, Águas, Fumo e Cheiros

Q9 – Ruído

Q10 – SobreUso Citadino, Riscos Ambientais, Desarmonia e Congestionamento

Q11 – Acontecimentos Citadinos e Ambulantes

Q12 – Situações Gerais, Diversos e Atrasos Processuais"

Nos primeiros anos, os maiores números de queixas eram sobre: Q9 – Ruído (em número significativamente superior); Q7 – Circulação, Transportes, Q10 – Sobreuso, riscos Ambientais, Congestionamento e Q4 – Higiene, Limpezas e Lixos.

O Provedor da sua experiência analisou e caracterizou as várias queixas recebidas que ficaram sujeitas a diversos enquadramentos:

*"nos casos mais simples bastará uma acta da reunião, indicando a «**solução consensual**»."*

Noutros casos: *"há que escrever um relatório com as «**recomendações**» que o Provedor espera que sejam seguidas pela Câmara Municipal. Não o sendo deve a autarquia apresentar por escrito as razões de não cumprimento das recomendações, para que a Assembleia Municipal possa apreciar a situação e, eventualmente, tomar posição sobre o assunto."*

Nos casos mais complexos, podia implicar *"abrir um processo, variadas diligências e a procura de eventuais alternativas, quando as posições da Câmara Municipal e dos reclamantes não tendam para um processo de convergência. É neste campo que a presença do «**Urbanista**» pode ser de muita importância, já que pode ultrapassar uma mera posição de julgamento e de escolha da solução mais correcta entre as apresentadas pelas partes e passar para a outra via, deixando de procurar um compromisso, intermédio, e tentando encontrar a «**3ª solução**», que corresponde a inventar um cenário novo e uma proposta criativa capazes de anularem os efeitos negativos das alternativas em discussão."*

Nestes casos complexos, as diligências podiam multiplicar-se pois os queixosos/ prejudicados podiam não ser só uma pessoa singular mas uma família, um grupo populacional, os moradores de uma rua, ou de um Bairro, etc. Daí podiam surgir abaixo-assinados, ou reclamações das colectividades ou das associações de moradores ou mesmo das Juntas de Freguesia. Seja como for a *"procura de uma solução viável pode implicar a organização de um «**processo participativo**» em que as pessoas são ouvidas em sessões de trabalho com a presença de técnicos superiores camarários e onde poderão ser apresentadas 3ªs soluções [4] para debate, encadeadamente, até encontrar a solução para o problema. Aos interessados é explicado que o objectivo é encontrar uma solução, portanto tem que ser uma solução pragmática, que resolva ou minimize os efeitos indesejados. As reuniões são feitas no local ou nas próprias instalações do Provedor."*

O Provedor do Ambiente e da Qualidade de Vida Urbana da Cidade de Lisboa, após 5 anos de funções e com uma reeleição, concluiu que se deveria "ampliar" a experiência para o nível nacional: *" a população deveria ter o direito de ter um Provedor para se defender de desvios da administração pública aos vários níveis. Assim,*

1. Manuel Leal da Costa Lobo, Professor Catedrático de Urbanismo do Instituto Superior Técnico de 1963 a 2000.

2. Revista "Sociedade e Território": "O Homem que intervém pelo Povo... A Experiência de um Ano de Provedor do Ambiente e da Qualidade de Vida Urbana na Cidade de Lisboa", de Manuel Costa Lobo, Nº 18, Junho 1993, Edições Afrontamento, pág.57 a 61.

3. Revista "Sociedade e Território": "Provedor do Ambiente e da Qualidade de Vida Urbana: uma Experiência inédita" de Manuel Costa Lobo, Nº 24, Maio 1997, Edições Afrontamento, pág.116 a 125.

4. in Costa Lobo, Manuel da, "Planeamento Regional e Urbano", Universidade Aberta, Lisboa, 1999.

para além do Provedor de Justiça, a nível nacional, as grandes cidades e os agrupamentos de concelhos (ou autarquias regionais) deveriam obrigatoriamente dispor de um Provedor, não partidário, eleito pelo órgão mais representativo da população, para tratar de questões ambientais, de habitação e de processamento de requerimentos relativos à construção e organização/ manutenção do espaço urbano."

Competia, assim, ao Provedor elaborar anualmente um Relatório de Actividades, tendo-os elaborado todos os anos de 1991 a 1997, até 1998, ano em que o seu trabalho foi interrompido de forma abrupta e sem explicações plausíveis, pelo novo executivo que não entendeu a persistência desta função. Efectivamente já a Biografia de Jorge Sampaio [5] refere que: *"A principal função do Provedor é receber as queixas dos lisboetas, que se revelam, na "quase totalidade" pertinentes. O seu papel está longe de ser entendido pela hierarquia camarária. Nos despachos com o Presidente, Costa Lobo queixa-se de alguns vereadores. "não consegue falar com o Eng. Machado Rodrigues. Idem com Dr. João Soares – escreve Sampaio nos seus cadernos: «O Costa Lobo era um homem muito prestigiado, mas o João Soares fazia-lhe a vida negra, enquanto o Machado Rodrigues era muito centralizador.» O Provedor queixa-se ainda dos "contactos com os serviços" camarários."*



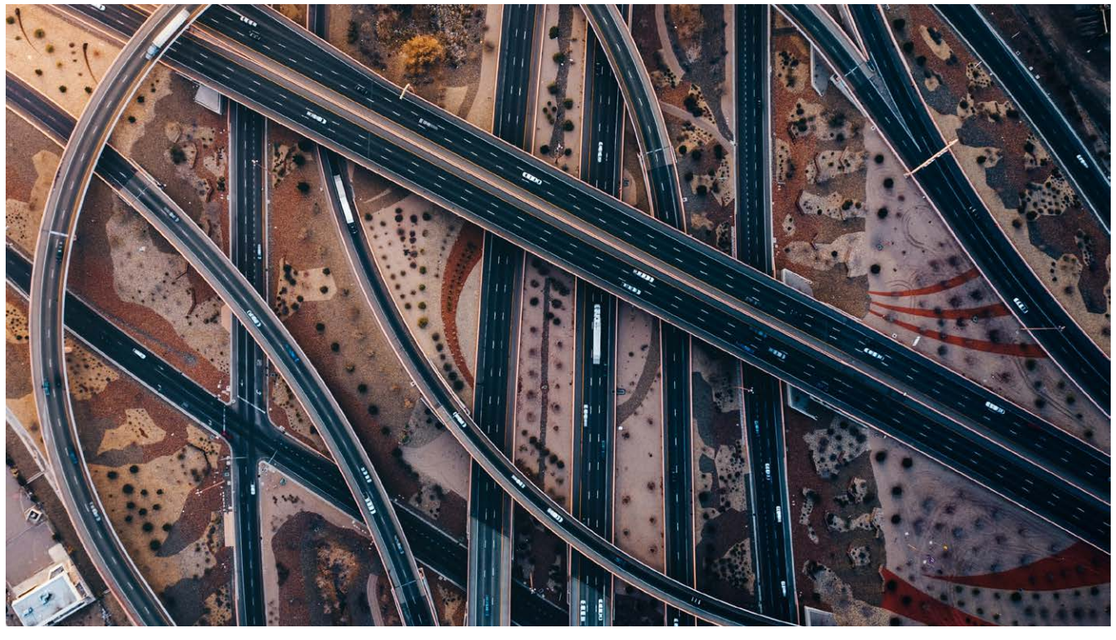
Em conclusão, neste breve relato de actuação do Provedor do Ambiente e Qualidade de Vida Urbana da Cidade de Lisboa (1990-1998), manifestou-se ser importante a escolha de um **Urbanista**, pelas suas características, capacidade de mediação e criação de alternativas e pela sua formação interdisciplinar capaz de ultrapassar e integrar as visões sectoriais dos diversos Pelouros existentes na Câmara.

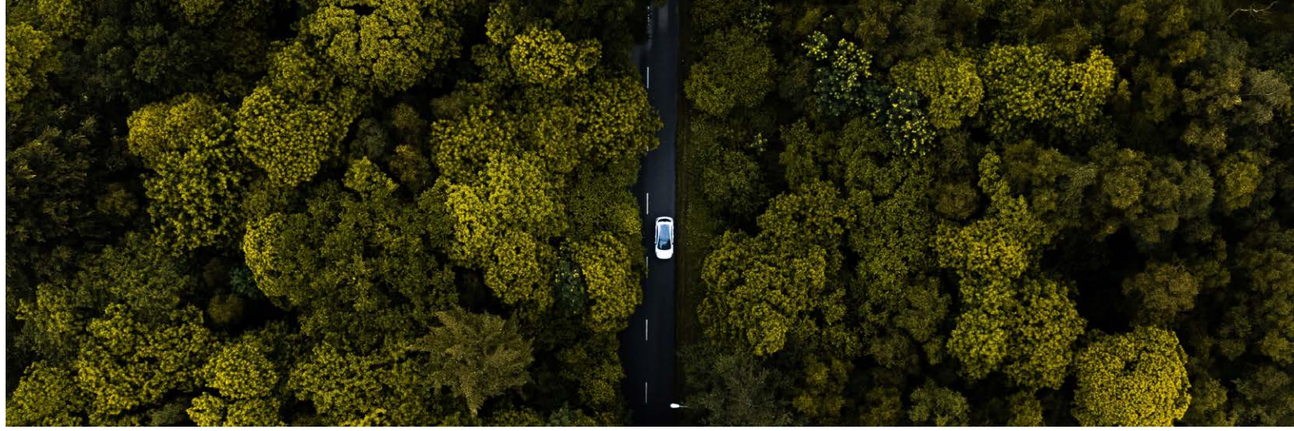
No entanto, desde a interrupção do trabalho do Provedor em 1998, até agora, Lisboa continua a não ter um Provedor do Ambiente, figura que bem escolhida, pode ser tão importante para a democracia, para a cidadania e defesa dos munícipes e para a própria imagem da Cidade, em colaboração com a Assembleia Municipal.

Pergunta-se:

Não será agora o momento de Lisboa ter novamente um Provedor do Ambiente e da Qualidade de Vida Urbana?

5. Pág. 295 in "Jorge Sampaio – Uma Biografia – Volume II – Presidente", de José Pedro Castanheira, Porto Editora e Edições Nelson de Matos, 2017.





Teresa Corujo

[Arquiteta, FEUP | Mestre em Planeamento e Projeto Urbano, FEUP/FAUP]

O REGIME ECONÓMICO-FINANCEIRO DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS DE 3ª GERAÇÃO

Introdução

A regulação do mercado fundiário tem sido uma preocupação recorrente ao longo do tempo. Esta questão decorre não só da influência que as políticas de solo têm na capacidade de execução dos planos por parte da Administração, mas também da exigência de uma maior equidade entre os cidadãos através da redistribuição da valorização do solo que ocorre como resultado de meras decisões administrativas e independentemente do investimento privado nele realizado. Esta preocupação tem-se refletido em sucessivas menções a diversos instrumentos de execução e de redistribuição de mais-valias entre os particulares e a coletividade, através da Administração, ao longo dos vários diplomas que têm regulado o planeamento territorial. No entanto, verificou-se sempre uma baixa eficácia destes instrumentos, fruto da sua pouca, ou quase nula, efetiva aplicação, resultando numa baixa capacidade de intervenção no território por parte da Administração, e remetendo os planos territoriais a meros instrumentos reguladores da iniciativa particular. O atual ciclo de planeamento, instituído pela Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, do Ordenamento do Território e do Urbanismo (LBGPPSOTU) e pela revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), introduziu um maior desenvolvimento destes temas através da criação das disposições relativas ao regime económico-financeiro dos Planos.

O presente artigo pretende apresentar a forma como os Planos Diretores Municipais (PDM) de 3ª geração têm vindo a integrar estas disposições, com vista a perceber quais as formas mais adequadas à prossecução dos objetivos que os mais recentes desenvolvimentos desta temática no nosso quadro legislativo pretende atingir. Considerou-se como amostra os PDM do território de Portugal Continental aprovados na respetiva Assembleia Municipal a partir de 13 de julho de 2015 (data da entrada em vigor do atual RJIGT) e publicados até 15 de novembro de 2021, ou aqueles PDM para cujas propostas já decorreu ou se encontrava a decorrer o período de discussão pública, considerando também a mesma data-limite para a publicação dos respetivos avisos. Verificou-se que 28 planos se podem considerar de "3ª geração", isto é, elaborados no presente ciclo de planeamento[1], com mais 6 propostas de planos cuja discussão pública já decorreu, muito embora não tenham ainda entrado em vigor[2]. A análise realizada incidiu sobretudo sobre os regulamentos destes Planos, nomeadamente nas disposições relativas ao regime económico-financeiro.

Identificação e tipificação dos componentes do regime económico-financeiro dos PDM de 3ª geração

No quadro seguinte procede-se à tipificação dos componentes utilizados nos vários PDM, assim como ao seu grau de desenvolvimento apresentando os Planos por ordem cronológica de aprovação ou entrada em discussão pública.

1. Optou-se por não considerar os PDM que procederam à adaptação das regras relativas à classificação e qualificação do solo em procedimentos de alteração, por poderem não ter uma abrangência que justificasse a sua análise, designadamente no que respeita às matérias relativas ao regime económico-financeiro.

2. A proposta de revisão do PDM de Tomar foi aprovada na respetiva Assembleia Municipal a 8 de novembro, no entanto, por não estar ainda disponível à data, analisa-se aqui a versão disponibilizada para discussão pública.

Tipificação dos mecanismos utilizados nos PDM analisados

	Perequação				Afetação social de mais-valias			FMSAU				Avaliação do solo	Incentivos		
	Identificação de mecanismos e delimitação do campo de aplicação	Definição de critérios de quantificação	Quantificação	Perequação global	Remissão para regulamentos posteriores	Determinação do campo de aplicação	Parametrização	Referência	Receitas	Objetivos e despesas	Remissão para regulamento posterior	Referência/ Critérios	Referência	Remissão para regulamento posterior	Transferência de créditos de edificabilidade por limitações ao uso do solo
Nisa	X	X													
Penamacor	X	X													
Espinho	X	X	Cm			X	X	X	X		X	X			
Campo Maior	X	X													
Caminha	X	X													
Amarante	X	X	Cm	admite em situações de criação de mais-valia	X	X		X	X		X		X	X	
Figueira da Foz	X	X													
Lourinhã	X	X													
Cinfães	X	X													
Alcácer do Sal	X			admite, remetendo para regulamento municipal											
Tarouca	X	X													
Grândola	X			admite, remetendo para regulamento municipal											
Marvão	X	X													
São João da Pesqueira	X	X													
Sabugal	X	X													
Vila Flor	X	X				X	X								
Matosinhos	X	X	X	X		X	X	X	X	X		X			
Aveiro	X	X													
Sintra	X			admite, não regulamenta				X	X	X			X		
Ourém	X	X	Cm	admite em situações de criação de mais-valia	X	X		X	X		X				
Silves	X	X			X	X		X			X		X	X	X
Trancoso	X	X				X	X	X			X				
Castelo de Paiva	X	X				X	X	X			X				
Ourique	X	X													
Porto	X	X	X	X		X	X	X	X	X		X	X	X	
Alcanena	X	X						X	X				X	X	
Lagoa	X			admite, remetendo para regulamento municipal											
Felgueiras	X	X		admite, remetendo para regulamento municipal		X	X	X	X	X	X				
Setúbal	X							X			X		X	X	
Tomar	X	X													
Mora	X			admite, remetendo para regulamento municipal											
Montemor-o-Novo	X														
Vidigueira	X			admite, remetendo para regulamento municipal											
Celorico da Beira	X							X					X		

A primeira nota a referir é que é manifesta uma progressiva densificação das matérias associadas ao regime económico-financeiro nos planos territoriais, resultante, possivelmente, da análise que tem vindo a ser feita pelas equipas autoras dos planos mais recentes em relação a algumas inovações introduzidas, refletindo assim um conhecimento acumulado desde a entrada em vigor do atual quadro legislativo. De facto, e com exceção de dois PDM de 2016 (Amarante) e 2017 (Espinho), só a partir de 2019 se tem verificado a integração de mecanismos associados ao regime económico-financeiro para além da perequação de âmbito local[3], pese embora a possibilidade admitida de vir a estabelecer a perequação global em sede de regulamento municipal, (Carvalho, 2016; Oliveira, 2016) em momento posterior à entrada em vigor do PDM, em três planos anteriores a esta data, possibilidade essa que, até ao momento, ainda não se concretizou em nenhum dos planos em que é referida.

Verifica-se então que a utilização da perequação de âmbito local se encontra generalizada, sendo referida em todos os planos analisados. No entanto, os restantes instrumentos do regime económico-financeiro não estão totalmente integrados na cultura de elaboração dos planos territoriais, sendo utilizados de forma menos sistemática. Em particular, as questões ligadas à parametrização e afetação social de mais-valias, seja através do estabelecimento de uma perequação de âmbito global, seja através da transferência de parte da edificabilidade atribuída em decisões de reclassificação do solo, são tratadas por uma ainda baixa percentagem de PDM. Muito embora se possa argumentar que será talvez mais adequado concretizar a perequação global em Plano de Urbanização, instrumento que estrutura a ocupação do solo e o seu aproveitamento, o quadro de referência para esta perequação deveria ser delineado, ainda que de forma geral, no PDM e, no caso de municípios integrados em áreas metropolitanas ou em sistemas urbanos conexos, objeto de atenção em programa intermunicipal, de forma a equilibrar territorialmente as políticas de solo nesta matéria. Já no que respeita à afetação social de parte da edificabilidade atribuída em casos de reclassificação de solo de rústico para urbano, considera-se que esta deve ser estabelecida no PDM, especialmente tendo em conta que os PDM analisados estão a proceder a uma classificação de solo *ex* novo, e que a reclassificação assume, a partir de agora, um carácter excecional e limitado pelo cumprimento de critérios exigentes de verificação da sua necessidade e sustentabilidade.

Não se encontra na maioria dos planos analisados referências à criação do Fundo Municipal de Sustentabilidade Ambiental e Urbanística (FMSAU), embora sejam mais frequentes do que em relação às mais-valias, com as quais estão diretamente relacionadas em acordo com o estabelecido na LBGPPSOTU. Embora a omissão deste Fundo no âmbito dos PDM não seja impeditiva da sua criação a partir de regulamento municipal específico, considera-se que o PDM deverá estabelecer, pelo menos, o referencial estratégico para a definição dos respetivos objetivos, em particular tendo em conta a afetação social de mais-valias cujo âmbito de parametrização é definido neste plano.

A constituição de um regime de incentivos às operações de iniciativa privada que contribuam ativamente para a prossecução dos objetivos do plano é também um instrumento ainda pouco utilizado, sendo referido apenas nos planos que apresentam uma maior densificação das matérias associadas ao regime económico-financeiro. O mesmo se pode dizer dos referenciais relativos à avaliação do solo, apesar da importância de que se revestem para o ordenamento do território e do facto do RJIGT estabelecer que o PDM é o instrumento que estrutura as políticas de solo municipais, prejudicado, todavia, pela desarticulação existente nesta matéria entre a LBGPPSOTU, por um lado, e o Código de Expropriações e o Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, por outro (Carvalho e Oliveira, 2020).

Verificou-se assim ao longo da análise efetuada que, apesar de uma progressiva densificação nos PDM das matérias associadas ao regime económico-financeiro desde a entrada em vigor da revisão do RJIGT, a maior parte dos PDM não dá ainda plena utilização aos instrumentos disponíveis, sendo embora expectável que, com o decorrer das experiências agora encetadas por alguns planos, outros Municípios venham a adotar formas mais sistemáticas de integração do regime económico-financeiro nos seus planos e programas territoriais.

Considerações

O carácter lacunar e fragmentado da utilização dos instrumentos disponíveis é possivelmente reflexo da forma também ela não sistemática com que os diplomas legais que enquadram os planos territoriais estabelecem o regime económico-financeiro dos planos. Esta questão está particularmente patente não tanto nas referências que são feitas nos dois principais diplomas, a LBGPPSOTU e o RJIGT, mas sobretudo nas omissões que este último tem em relação a diversos componentes relevantes, em particular no que respeita ao enquadramento de uma política de solos municipal, necessariamente ligada ao regime de uso do solo definido nos planos territoriais e à identificação das mais-valias urbanísticas conferidas por estes.

Também o facto de não ter sido ainda regulamentado o conteúdo dos designados programas de financiamento urbanístico, os quais deverão, em princípio, articular todas as ações municipais de âmbito urbanístico, estabelecendo concretamente as fontes de financiamento a mobilizar para a sua concretização, contribui para que os instrumentos associados ao regime económico-financeiro não tenham ainda a relevância de que se revestiriam caso, integrados nesse programa, fossem também instrumentais para uma atuação mais proativa por parte da Administração no sentido da conformação da sua estratégia de desenvolvimento territorial.

No entanto, as lacunas existentes não impedem que os Municípios possam estabelecer, no contexto dos seus planos, um regime económico-financeiro sistematizado, apoiado nos instrumentos referidos pela Lei de Bases, e adaptado às realidades e dinâmicas próprias de cada território. Nesse sentido, considera-se que a sistematização dos componentes do regime económico-financeiro deve ser feita de forma a incluir transversalmente os vários domínios da ação urbanística municipal, em particular os de natureza material, não se esgotando na execução dos planos territoriais.

O programa de financiamento urbanístico assumirá assim um papel relevante na programação da ação urbanística municipal, integrando todas as intervenções de carácter físico cujo âmbito tenha relevância na política municipal de ordenamento do território. Trata-se assim de um instrumento transversal a diversas temáticas de cariz urbano, e que deverá estar diretamente relacionado com o FMSAU, constituindo assim este Fundo a principal fonte de financiamento das intervenções programadas. Será assim possível procurar uma maior equidade territorial, dentro da qual, por exemplo, áreas mais atrativas para o investimento privado, podendo gerar mais receita, contribuam para a realização de investimentos públicos em áreas mais deprimidas. Por outro lado, a definição do âmbito do Fundo, e a sua estabilidade face a alterações conjunturais, torna-se necessária e fundamental para a credibilização deste instrumento, contribuindo ainda para conferir maior transparência em relação à decisão de realização de investimentos públicos de cariz urbanístico.

Uma questão a ter em conta desde a fase inicial de sistematização do regime económico-financeiro é a necessidade de que este tenha bem definidos os seus objetivos, decorrentes da estratégia de desenvolvimento municipal de base territorial, a qual decorre diretamente dos modelos definidos no PDM. Daí a relevância de que se reveste a integração, na programação desta tipologia de plano, dos critérios para a identificação de ações prioritárias e das formas de operacionalização do plano, assim como da sua relação com os instrumentos do regime económico-financeiro.

3. Não se pode deixar de referir que alguns PDM de 2ª geração continham já alguns avanços nesta matéria, em particular no que respeita à perequação global, como é o caso dos PDM da Maia, do Porto e de Viseu.

Bibliografia

Referências Bibliográficas

CARVALHO, Jorge (2016) - Execução dos planos territoriais. In MONTEIRO, Cláudio, VALLE, Jaime & MIRANDA, João Revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial. Almedina.

CARVALHO, Jorge; OLIVEIRA, Fernanda Paula (2020) - Urbanismo Operativo - Guião Normativo. Coimbra: Edições Almedina, S.A.

OLIVEIRA, Fernanda Paula (2016) - Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial comentado. Almedina.

PDM analisados

PDM em vigor:

- Nisa, Aviso n.º 13059/2015, de 9 de novembro;
- Penamacor, Aviso n.º 14228/2015, de 3 de dezembro;
- Espinho Aviso n.º 10906/2016, de 1 de setembro;
- Campo Maior, Aviso n.º 14265/2016, de 16 de novembro;
- Caminha, Aviso n.º 1712/2017, de 14 de fevereiro;
- Amarante, Aviso n.º 9728/2017, de 23 de agosto;
- Figueira da Foz, Aviso n.º 10633/2017, de 15 de setembro;
- Lourinhã, Aviso n.º 12180-A/2017, de 11 de outubro;
- Cinfães, Aviso n.º 12625/2017, de 20 de outubro;
- Alcácer do Sal, Aviso n.º 13020/2017, de 30 de outubro;
- Tarouca, Aviso n.º 14783-A/2017, de 7 de dezembro;
- Grândola, Aviso n.º 15049/2017, de 14 de dezembro;
- Marvão, Resolução de Conselho de Ministros n.º 47/2018, de 30 de abril;
- São João da Pesqueira, Aviso n.º 8947/2018, de 2 de julho;
- Sabugal, Aviso n.º 9352/2018, de 10 de julho;
- Vila Flor, Aviso n.º 17545/2018, de 29 de novembro;
- Matosinhos, Aviso n.º 13198/2019, de 21 de agosto;
- Aveiro, Aviso n.º 19708/2019, de 9 de dezembro;
- Sintra, Resolução de Conselho de Ministros n.º 7-B/2020, de 20 de fevereiro;
- Ourém, Aviso n.º 10844/2020, de 23 de julho;
- Silves, Aviso n.º 33/2021, de 4 de janeiro;
- Trancoso, Aviso n.º 2674/2021, de 11 de fevereiro;
- Castelo de Paiva, Aviso n.º 3068-B/2021, de 18 de fevereiro;
- Ourique, Aviso n.º 7440/2021, de 22 de abril;
- Porto, Aviso n.º 12773/2021, de 8 de julho;
- Alcanena, Aviso n.º 19624/2021, de 18 de outubro;
- Lagoa, Aviso n.º 16179/2021, de 26 de agosto;
- Felgueiras, Aviso n.º 20586/2021, de 2 de novembro.

PDM analisados na versão em discussão pública:

- Setúbal, discussão pública entre 25 de junho e 5 de agosto de 2020;
- Tomar, discussão pública entre 23 de novembro de 2020 e 7 de janeiro de 2021 ;
- Mora, discussão pública entre 25 de março e 6 de maio de 2021;
- Montemor-o-Novo, discussão pública entre 21 de abril de 2 de junho de 2021;
- Vidigueira, discussão pública entre 2 de junho e 16 de julho de 2021;
- Celorico da Beira, discussão pública entre 2 de novembro e 1 de dezembro de 2021.

PDM de 2ª geração referidos

- PDM da Maia, Aviso n.º 2383/2009, de 26 de janeiro
- PDM de Viseu, Aviso n.º 12115/2013, 30 setembro
- PDM do Porto, Resolução de Conselho de Ministros n.º 19/2006, de 3 fevereiro

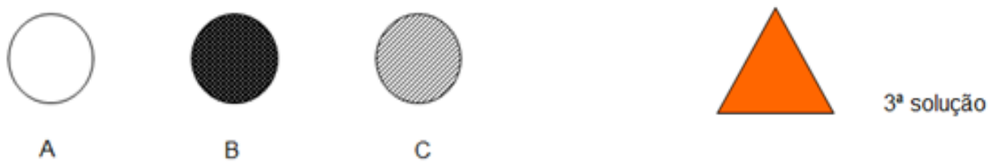


Isabel Maria da Costa Lobo

[Geógrafa Urbanista]

LEMBRANDO O PROFESSOR MANUEL DA COSTA LOBO

Para a **Resolução dos Conflitos,** o Professor Costa Lobo propunha o que chamou de 3ª Solução 1 e consistia em:



"Para resolver os conflitos de ideias ou interesses através de uma Mediação Activa face a posições opostas: A ou B, não se procura dar razão a A ou B, porque normalmente cada parte tem algum bocado de razão. Também se evita uma solução intermédia C, porque essa, afinal, não agrada a ninguém.

O desafio feito ao Mediador é encontrar a convergência das partes, uma solução diferente, imaginativa, inesperada, que permita a procurada convergência das partes; a 3ª Solução."

Na temática do Urbanismo e Planeamento Regional depressa nos apercebemos da importância que o Mediador, neste caso o **Urbanista**, tem na tentativa de resolução dos problemas sempre tão variados e complexos, necessitando de ter uma sólida e abrangente formação e muita imaginação e sensibilidade.

1. in: Costa Lobo, Manuel, "O Espaço Humanizado – das primeiras Cidades à Cidade Global. E para quando a Paz no Mundo?", CESUR/ IST, 2009

APOIO EDITORIAL

FUNDAÇÃO
SERRA HENRIQUES

associação
portuguesa
de urbanistas

Instituto Superior Técnico

Departamento de Engenharia Civil, piso 3, sala 5.33

Av. Rovisco Pais 1049-001 Lisboa

Tel: +351 218 418 028

E-mail: apurbanistas@gmail.com

Facebook: https://www.facebook.com/apurbanistas/

Instagram: https://www.instagram.com/apurbanistas/

Twitter: https://twitter.com/apurbanistas

FICHA TÉCNICA:

Título: Cadernos do urbanismo

Subtítulo: Revista da Associação Portuguesa de Urbanistas

Editor: FUNDAÇÃO SERRA HENRIQUES

Diretor(es)/Coordenador(es): José António Lameiras/ A. Manuel Miranda/ Paula Pacheco/ João Belard Correia/ Ana Queiroz do Vale/ Frederico Moura e Sá/ António Ramalho

ISSN: 2184-6456