

Colégio dos Arquitetos Urbanistas da Ordem dos Arquitetos

1º Encontro de Urbanismo - Reabilitação Urbana 2.0

Coimbra 26 setembro 2018

## **Políticas Urbanas e Ordenamento do Território: oportunidades, incoerências e ineficácias**

(1)

Luis Jorge Bruno Soares, arquiteto urbanista

As novas políticas para a Reabilitação Urbana e, mais alargadamente da Habitação, e os seus diversos programas, surgem num momento em que estão a ser revistos os planos diretores municipais, no quadro da lei de Bases de 2014 e do Regime Jurídico do Instrumentos de Gestão do Território (RJIGT) publicado em maio de 2015.

Estes diplomas, instrumentos fundamentais para o ordenamento do território nas diferentes escalas territoriais e para a sua articulação, foram apresentados, na altura, como tendo em vista estabelecer “um novo paradigma para o ordenamento do território”, o qual se traduzirá essencialmente na recentragem do planeamento urbano e da gestão urbanística naquilo a que se tem chamado “a cidade existente”.

De facto, o RJIGT de 2015 apresenta duas alterações de fundo em relação ao anterior: tornou excecional e casuística (através de plano de pormenor com efeitos registrais) a reclassificação do solo rústico em urbano (sujeita à demonstração da sua necessidade e viabilidade económica); e, mais drasticamente, eliminou a qualificação do solo urbano como “urbanizável”.

Deste modo, o solo urbano ficou reduzido à sua “essência” de solo edificado e consolidado e de solo infraestruturado e já parcialmente edificado e aos seus espaços intersticiais suscetíveis de colmatção. É esta nova focagem da gestão urbanística na “cidade existente” que atribui às políticas da reabilitação e da regeneração urbana e à Política de Habitação em geral, um papel central nas políticas e nas estratégias municipais da governação do território e, conseqüentemente, no planeamento urbano e na gestão urbanística.

***Podemos então questionar se, por um lado, estamos a dar a necessária importância à mudança e se esta está a ser devidamente pensada e preparada e, por outro lado, se a revisão dos PDM, em curso, está a adequar estes instrumentos “charneira” do sistema de governação do território ao “Novo Paradigma”.*** (2)

Olhando para trás, podemos ver que, em momentos de mudança estruturais do sistema, isso não foi feito.

Penso que o momento que atravessamos é mais um passo de um processo iniciado em 1990, com a publicação do DL 69/90, quando após uma década de elaboração de PDM de exclusiva iniciativa das autarquias locais, estes planos se tornaram de execução obrigatória.

Assim, pela primeira vez, as autarquias tiveram de delimitar todo o solo urbano através de perímetros, fora dos quais passou a ser interdito o loteamento urbano. Esta dupla condição constituiu uma profunda e importante mudança de paradigma do ordenamento do espaço urbano e da sua gestão municipal. Mas foi uma mudança feita sem preparação, sem orientações nem critérios, casuística e, por isso, discutida segundo conceitos e preconceitos dos diversos intervenientes.

Foi neste processo que se conformaram, para o bem ou para o mal, os espaços urbanos que temos e que, na minha opinião, foi uma das principais causas do excesso de solo classificado como urbano de que hoje nos queixamos e que o novo modelo pretende eliminar.

De qualquer forma, tratou-se de um primeiro passo no sentido da contenção e racionalização do espaço urbano que, ao mesmo tempo, pôs em evidência a realidade da grande expressão territorial de espaços

urbanos fragmentados, desestruturados, disfuncionais e geradores de deseconomias no uso e na gestão do território.

Mas, perante esta evidência, instalaram-se e dominaram as atitudes defensivas e reativas, tendo-se perdido oportunidades para, de forma mais coerente e mais consistente, se estruturar e qualificar o existente, assim como racionalizar o uso da vasta reserva de solo urbano, através de critérios fundamentados da sua utilização e de exigência da sua programação pelos municípios.

Uma década depois do início desta fase de “planeamento extensivo” do território nacional, a Lei de Bases de 1998 e o RJIGT estabelecido no DL 380/99 procuraram reforçar e dar condições à governação do território a partir da revisão dos PDM, nomeadamente estabelecendo claras limitações à reclassificação do solo rural em urbano e reforçando os meios para a execução dos planos através dos Sistemas de Execução, das Unidades de Execução e dos mecanismos da Perequação Compensatória. Neste sentido, eram criadas condições a uma maior liderança municipal no desenvolvimento integrado dos espaços urbanizáveis, na reestruturação urbanística de espaços intersticiais ou do edificado a renovar. Por outro lado, procurava-se dar condições ao desenvolvimento de intervenções integradas de base territorial, envolvendo iniciativas públicas e privadas, através de Programas de Ação Territorial (PAT) aos quais foi dado especial destaque no PNPT (3).

Aconteceu que foram muito poucos os PDM da “produção” do DL 69/90 que se adaptaram ao novo regime e, pode dizer-se, foi muito rara, ao longo destes últimos 20 anos, a utilização dos sistemas de execução (4).

Esta foi, de facto, uma oportunidade perdida, cujos efeitos se traduziram, também, através da crescente ineficiência da gestão do território e da ineficácia generalizada dos seus instrumentos (5), na crescente descredibilização do planeamento territorial como meio de melhorar a qualidade do território. Afinal, como meio de melhorar o quadro de vida das pessoas e das comunidades e o funcionamento das instituições e das empresas.

Estamos atualmente em mais um período de mudança com a revisão obrigatória dos PDM, até meados de 2020, a maior parte deles elaborados na década de 1990, agora no quadro de um novo paradigma que se pretende para o ordenamento do território.

Assim, a “cidade existente” deverá passar a ser o campo privilegiado, embora não exclusivo, do planeamento urbano e da gestão urbanística, mas reconhecendo-se que a “cidade” é hoje entendida como uma realidade territorial diversificada, heterogénea, distendida e mais difícil de delimitar.

É neste contexto que os processos de reabilitação e regeneração urbana (que não têm de depender exclusivamente dos programas estatais) e, com um âmbito mais abrangente, a política de habitação, devem ser consideradas e avaliadas, num processo não só “de cima para baixo”, mas, sobretudo, “de baixo para cima” (6), de modo a serem, de facto, colocadas no centro das políticas e estratégias autárquicas de desenvolvimento do território, dando o necessário enquadramento ao planeamento urbano e à gestão urbanística municipais.

***É esse, também, o papel dos PDM e, por isso, a revisão, em curso, constitui uma oportunidade de o fazer.***

Nesta linha, é importante formular, atempadamente, as perguntas adequadas. Sugiro, nomeadamente, as seguintes:

Estão as políticas e os programas de reabilitação urbana adequados à **realidade das nossas cidades/territórios urbanos**, nomeadamente à sua diversidade urbanística (tipo-morfológica), demográfica, social, cultural e económica?

O enquadramento jurídico e institucional da reabilitação e da regeneração urbanas é adequado e suficiente para garantir eficácia à governação municipal, atendendo à **natureza e dimensão dos problemas** a resolver?

Os meios disponíveis são adequados para permitirem aos municípios intervirem na **regulação do mercado imobiliário**, tendo em vista evitar desequilíbrios sociais e urbanísticos?

São estes meios adequadas para **mudar o paradigma do ordenamento do território**?

## Como se podem traduzir na revisão dos PDM as políticas e as estratégias de reabilitação e regeneração urbanas e de habitação?

### Notas:

- (1) Intervenção realizada no tema Políticas de reabilitação urbana e políticas de habitação: velhos e novos instrumentos velhas e novas necessidades
- (2) O PDM é o único instrumento de gestão territorial de elaboração obrigatória. Para além disso é o que estabelece a relação entre os IGT de nível superior, regionais, especiais e setoriais e os planos de âmbito municipal e intermunicipal, fazendo a articulação entre políticas e programas estatais com as estratégias e programas municipais que se refletem “no terreno” através da gestão do território.
- (3) A figura do PAT, Programa de Ação Territorial, que foi pouco utilizada, deixou de existir no novo RJIGT, DL 80/2015.
- (4) Os PDM do DL 69/90 não previam e não estavam preparados para a aplicação dos mecanismos da Perequação Compensatória. Talvez por isso, os sistemas de execução, embora tenham sido objeto de discussão, não foram suficientemente divulgados e incentivados.
- (5) Ineficiências resultantes, também, dos excessivos tempos de elaboração e aprovação dos PMOT e da sua reconhecida rigidez e rápida desatualização, o que tem levado á crescente densificação normativa dos PDM e à “extinção” dos planos de urbanização.
- (6) Isto pode significar adequar o enquadramento jurídico e normativo às necessidades de intervenção municipal que se verifiquem no âmbito de reabilitação dos edifícios e dos espaços públicos, através da agilização de procedimentos que aumentem a sua capacidade interventiva, nomeadamente na flexibilização de normas e regulamentos nos PMOT que permitam acordar com os proprietários as condições da adaptação dos edifícios a novos programas.