



A CIDADE PARA O CIDADÃO. O PLANEAMENTO DE PORMENOR EM QUESTÃO

Provedoria de Justiça

Textos de opinião # 23 (Recebido em 2006-01-20)

I.

Foi solicitada a nossa participação nos trabalhos preparatórios de um Encontro subordinado ao tema “A cidade para o cidadão: o planeamento de pormenor em questão”, através do envio de um texto expressivo da perspectiva da Provedoria de Justiça sobre esta questão.

A temática indicada centra-se no cidadão, enquanto sujeito activo do urbanismo e, portanto, no projecto e na construção da cidade à escala mais próxima do cidadão.

O tema em análise possui larga relevância para a actividade do Provedor de Justiça.

Com efeito, embora sejam relativamente escassas as queixas directamente relacionadas com a elaboração de planos de pormenor, com a sua falta, ou com participação e ponderação dos interesses dos cidadãos, são muito numerosas aquelas em que o problema radica, precisamente, na ausência ou na insuficiência de regulação do espaço urbano de proximidade.

São exemplos:

- a) as queixas relativas à ausência de critérios precisos de gestão urbanística;
- b) as queixas relativas à falta ou insuficiência de infra-estruturas urbanísticas, espaços verdes e equipamentos colectivos;
- c) as queixas relativas à qualidade de vida no meio urbano;

II.

a) Ausência de critérios precisos de gestão urbanística

A ausência de critérios precisos na apreciação dos projectos de operações urbanísticas radica no facto de a gestão urbanística se enquadrar, unicamente, no plano director municipal (PDM), cuja escala corresponde à globalidade ao território concelhio (já vão sendo, apesar de tudo, raras as situações de ausência completa de instrumentos de planeamento).

Contributos recebidos das entidades convidadas a colaborar na preparação do Encontro

Nos termos do art. 84º, n.º 1, alínea a), do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro, o plano director municipal *estabelece o modelo de estrutura do território municipal, constituindo uma síntese da estratégia de desenvolvimento local prosseguida.*

Possuindo uma natureza tendencialmente estratégica, o PDM revela-se pouco adequado para a regulação do uso do solo e do *espaço público* (compreendendo as infra-estruturas, os arruamentos, os equipamentos de uso colectivo e os espaços verdes e de lazer, na perspectiva adoptada no texto de apoio enviado por V. Ex.a), uma vez que se limita à *especificação dos índices, indicadores e parâmetros de referência a estabelecer através de planos de urbanização e planos de pormenor, bem como os de natureza supletiva, aplicáveis na ausência destes* (art. 85º, alínea j), do RJIGT), e à definição das infra-estruturas gerais do município (alínea b) do mesmo artigo).

Sintomáticos do cariz mais estratégico do que regulamentar do PDM (e, portanto, da sua inadequação para a regulação do urbanismo de proximidade), são a previsão de concretização dos critérios de gestão urbanística através de planos de urbanização e de pormenor (art. 85º, alínea j), o conteúdo material destes últimos (art.s 88º e 91º), bem como a estipulação do plano de pormenor como referência para a delimitação das unidades de execução (art. 121º, n.º 3, e 136º, n.º 2, do RJIGT) e, conseqüentemente, para a aplicação dos sistemas de execução dos planos e dos mecanismos de perequação de encargos e benefícios.

Dada a sua escala, as normas dos planos directores municipais possuem, frequentemente, um conteúdo bastante impreciso, caracterizado pela amplitude conferida dos indicadores urbanísticos e pelo emprego de conceitos indeterminados, que afectam a previsibilidade e a segurança da gestão urbanística e não permitem uma definição dos espaços e equipamentos de uso colectivo e das infra-estruturas locais.

Os cidadãos queixam-se, por isso, da insegurança nos investimentos para a realização de operações urbanísticas, da falta de transparência na aplicação de conceitos indeterminados, da demora resultante da reapreciação dos pedidos e, ainda, da desproporção dos condicionamentos frequentemente exigidos no âmbito dos procedimentos de licenciamento e autorização de operações urbanísticas, em matéria de reforço de infra-estruturas urbanísticas e de cedências de terrenos ou de compensações (art.s 25º, n.º 1, 43º e 44º do Regime Jurídico

da Urbanização e da Edificação - RJUE - aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, com a redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de Junho).

b) Falta ou insuficiência de infra-estruturas urbanísticas, espaços verdes e equipamentos colectivos

De acordo com o sistema de planeamento e execução gizado no RJIGT, as infra-estruturas, os equipamentos e os espaços de uso colectivo locais devem ser concebidos de forma coerente, a fim de assegurarem a qualidade de vida nos meios urbanos.

Este aspecto revela-se determinante para a satisfação do direito fundamental ao ambiente e qualidade de vida no meio urbano, consagrado no art. 66º, n.º 1 e n.º 2, alíneas, b) e e), da Constituição, constituindo uma das finalidades das políticas de urbanismo (v. art.s 3º, alíneas c) e e), e 5º, alínea a), da Lei de Bases das Políticas de Ordenamento do Território e de Urbanismo, aprovada pelas Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto).

Por outro lado, visa-se uma justa distribuição dos custos inerentes à criação do *espaço público*, em particular, das infra-estruturas e equipamentos (art. 5º, alínea e), e art. 18º, da Lei de Bases, concretizados através dos dispositivos de execução dos planos e de perequação consagrados no RJIGT).

Todavia, na falta de uma definição precisa e coerente do espaço público local – dependente da iniciativa e, em grande medida, do investimento municipal – o processo de urbanização tem decorrido através do licenciamento de operações urbanísticas particulares, isoladas e desarticuladas entre si. A operação de loteamento tem continuado a apresentar-se como a grande protagonista da execução dos planos directores municipais.

No licenciamento destas operações urbanísticas, a estipulação das infra-estruturas a executar e das áreas a afectar a espaços de uso colectivo e a equipamentos locais tem-se revelado, muitas vezes, insuficiente.

A esta situação acresce, por vezes, alguma injustiça na repartição do custo das infra-estruturas, devido à falta de programas de execução que envolvam, à partida, todos os beneficiários, distribuindo os encargos equitativamente.

A falta de coerência deste tipo urbanismo tem-se traduzido, também, na proliferação de edificações desinseridas do meio envolvente, quando não na própria descaracterização das cidades.

Estas situações são, amiúde, retratadas nas queixas recebidas pelo Provedor de Justiça, destacando-se os problemas relativos à insuficiência de infra-estruturas e à repartição injusta dos custos com a sua execução.

Quanto a este aspecto, merecem ainda destaque as queixas relativas às áreas urbanas de génese ilegal (AUGI), designadamente, ao impasse nos procedimentos de reconversão.

As razões de tais impasses prendem-se, normalmente, com dificuldades na obtenção da adesão voluntária de todos os moradores e com a recusa, por parte das autarquias, em assumirem a iniciativa nesses procedimentos, cobrando posteriormente as despesas aos proprietários.

Com efeito, e sobretudo por razões de índole financeira, as câmaras municipais têm optado, sistematicamente, pela modalidade de reconversão por iniciativa dos particulares, através do licenciamento de operações de loteamento, preferindo a modalidade de iniciativa municipal, através de plano de pormenor (v. art. 4º da Lei n.º 91/95, de 2 de Setembro, revista pela Lei n.º 64/2003, de 23 de Agosto).

c) Qualidade de vida no meio urbano

Destaca-se, nesta área da actividade do Provedor de Justiça, um elevado número de queixas relativas a produção de incómodos em meio urbano, sobretudo, de ruído.

Muitas destas situações ficam a dever-se, precisamente, à ausência de medidas urbanísticas adequadas, designadamente, no que respeita à separação entre usos incompatíveis (habitações e certas categorias de estabelecimentos industriais, por exemplo) e à prevenção dos impactes decorrentes de actividades normalmente realizadas em meios urbanos (sobretudo, estabelecimentos comerciais, estabelecimentos de restauração e de bebidas, pequenas indústrias e oficinas de reparação de automóveis).

Verificam-se, também, frequentes conflitos relativos à aplicação das regras de afastamentos entre edificações, constantes do Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU).

Estas normas visam proteger a salubridade das edificações, assegurando parâmetros mínimos de arejamento e exposição solar dos compartimentos de habitação, concretizando, nessa medida, o direito fundamental ao ambiente e à qualidade de vida (art. 66º, n.º 2, alínea e), da Constituição).

Sucedem, porém, que as regras de afastamentos do RGEU têm por referência a situação concreta das edificações, não assegurando a justa repartição, entre os proprietários, das distâncias necessárias à sua salvaguarda. Por outro lado trata-se de regras gerais, nem sempre aplicáveis com facilidade às especificidades de cada local, ou a orientação solar das edificações.

Além disso, existem muitos aspectos relacionados com a qualidade de vida nos meios urbanos que se encontram carecidos de protecção legal, sobretudo, no que respeita aos espaços públicos (insolação e renovação do ar nos arruamentos, prevenção contra corredores de vento, abrigo adequado dos locais de paragem ou aglomeração de pessoas, protecção dos peões, etc.).

Os planos de pormenor podem, por isso, desempenhar uma importantíssima função de prevenção e protecção da qualidade de vida no meio urbano, em complemento da regulação legal e das disposições dos planos directores municipais, ponderando e regulando detalhadamente estes aspectos com maior adequação às situações concretas e com mais justiça na distribuição dos encargos inerentes (art. 91º, alíneas b) e c), do RJIGT).

III.

Importa, ainda, que nos debrucemos – necessariamente, de modo sintético - sobre a opção entre os dois principais instrumentos de regulação do urbanismo de proximidade (os planos de pormenor, por um lado, e as operações de loteamento ou reparcelamento, pelo outro), no contexto da ponderação dos interesses relacionados com a participação dos cidadãos e com a qualidade de vida nos meios urbanos.

As diferenças essenciais entre estes dois tipos de instrumentos são:

- a) o carácter público ou privado da iniciativa, da elaboração e da execução - apenas nos casos de plano de pormenor e de reparcelamento pode haver iniciativa e execução pública em terrenos privados;
- b) a escala - que, nas operações de loteamento ou reparcelamento, é limitada ao perímetro das propriedades envolvidas, podendo, nos planos de pormenor, ser mais envolvente, por forma a promover a coerência com o espaço e com as infra-estruturas envolventes;
- c) o grau de participação pública – para além da discussão pública, prevista nos procedimentos de licenciamento e autorização de loteamentos (art. 22º do RJUE), os planos de pormenor conhecem uma fase de participação pública inicial, onde podem ser avaliados os aspectos essenciais da iniciativa (art. 77º, n.º 2, do RJIGT);

- d) A complexidade, onerosidade e morosidade da sua elaboração – os planos de pormenor possuem um conteúdo legal mais exigente do que as operações de loteamento. Por outro lado, dado o efeito vinculativo de entidades públicas e a especial incidência sobre os diversos interesses públicos co-envolvidos, estes planos revelam-se, igualmente, mais exigentes em matéria de consenso das entidades públicas. Estes dois factores tornam especialmente morosa e onerosa a elaboração de planos de pormenor, quando comparada com a aprovação de projectos de loteamento. Acrescem, ainda, as formalidades de contratação pública da elaboração dos projectos de planos de pormenor, ao passo que os projectos de loteamento são, geralmente, de elaborados e custeados pelos particulares¹.

Neste contexto, o plano de pormenor perfila-se como instrumento privilegiado de enquadramento do urbanismo de proximidade, sobretudo, na perspectiva da participação dos cidadãos e na consideração paritária dos diversos interesses públicos e privados envolvidos.

A adopção de planos de pormenor carece, no entanto, de meios humanos e financeiros, tanto para a sua elaboração como para a execução. A celeridade dos procedimentos de elaboração revela-se, igualmente, essencial para a eficácia do recurso a este tipo de instrumentos.

Por fim, importa salientar a conveniência da promoção de mecanismos de participação pública, de concertação de interesses e de coordenação de actuações, por forma a permitir justa ponderação dos interesses em presença e a viabilizar a adequada execução das medidas preconizadas.

Esperamos, com esta intervenção, ter contribuído para o debate empreendido pela Ordem dos Arquitectos, e solicitamos o posterior envio de informação sobre as conclusões que vierem a ser alcançadas.

¹ A possibilidade de elaboração de planos de pormenor pelos particulares, segundo os termos de referência definidos pela Câmara Municipal, encontrava-se prevista no art. 20º, n.º 4, alínea d), da proposta de Lei de Bases das Políticas de Ordenamento do Território e de Urbanismo, tendo vindo a ser suprimida pela Assembleia da República, na aprovação do texto final da lei. Tal possibilidade - que, apesar da falta de enquadramento legal específico, tem sido informalmente levada à prática – parece, apesar disso, prevista no art. 74º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 380/99, e no regime da petição para a adopção de regulamentos administrativos (art.s 115º e 116º do CPA).