



Organização Não Governamental de
Ambiente, de Utilidade Pública, com
actividades desde 1981

1998/2008 – Ideias do GEOTA sobre 10 anos de Lei de Bases de Ordenamento do Território

O GEOTA – Grupo de Estudos de Ordenamento do Território e Ambiente, acompanha – desde 1997 – a Lei de Bases do Ordenamento do Território e Urbanismo (LBOTU). Formulou pareceres quer sobre o seu ante-projecto quer sobre o ante-projecto do decreto-lei que regulamenta a aplicação dos Instrumentos de Gestão do Território (IGT), acompanhando também as suas diversas alterações e actualizações. Acompanhou ainda, em diversos casos, a prática resultante desta legislação e, em Maio de 2008, promoveu uma mesa redonda sobre o actual Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão do Território.

Neste documento, apresentamos um conjunto de reflexões, resultantes do acompanhamento das evoluções legislativas e também da observação da realidade portuguesa nos últimos dez anos, procurando deixar algumas pistas para aquela que consideramos ser a questão de fundo: a LBOTU tem contribuído para um ordenamento do território equilibrado do país, promovendo um uso sustentável dos recursos ambientais?

1. A articulação hierárquica de planos pode ser um risco para o ordenamento?

Tal como o GEOTA referiu, no seu parecer de 10 de Abril de 2007, “o sucesso deste sistema como quadro regulador da política de ordenamento do território pressupõe a articulação dos seus diversos componentes”. Dez anos passados de aplicação desta lei de bases, podemos afirmar que esta articulação nem sempre é conseguida da melhor forma. Se, por um lado, podemos afirmar que, na generalidade das situações, não são realmente aprovados planos que cometam ilegalidades face a outros aos quais estão sujeitos, por outro lado, verifica-se que a articulação entre os vários planos existentes ainda está longe de ser completa e verdadeiramente eficaz, em especial no que diz respeito à definição das linhas de desenvolvimento concretas e à posterior adopção de instrumentos de planeamento que as executem. O facto de o Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT) ter sido aprovado apenas em 2007 (Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro) faz com que só agora, dez anos após a aprovação da lei, seja possível aspirar a um ordenamento nacional coerente.

Travessa do Moinho de Vento
nº17, CV Dta 1200-727 Lisboa
Tel | 21 395 61 20 Fax | 21 395 53 16
e-mail | geota@geota.pt
homepage | <http://www.geota.pt>

LONGA com estatuto de utilidade pública |
Associado fundador da Confederação Portuguesa das
Associações de Defesa do Ambiente | Membro de:
Conferência Nacional do EEB; CIDN; MESeas At Risk |
Protocolo de cooperação com as associações de defesa do
ambiente: ADAPA; A.D.Praia da Madalena; A.E.Alto Tejo;
Amigos da Beira; ARCHAIS,AZÓRICA; C.A. Almada; FPCUB;
LOURAMBI; Marés, OIKOS; PATO; Palhota Viva;
ADPCCBombarral, Associação de Defesa do Património de
Mértola, Real21

2. Os prazos para a elaboração de legislação complementar foram cumpridos?

A principal legislação complementar necessária à aplicação da LBOTU foi aprovada atempadamente. Referimos, por exemplo, o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão do Território – criado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro (alterado pelo Decreto-Lei n.º 16/2007 de 19 de Setembro) e o Decreto-Lei 555/99, de 16 de Dezembro, o qual estabeleceu o regime jurídico da urbanização e da edificação.

Já no que diz respeito à realização e aprovação dos vários planos que fazem parte do esquema de ordenamento, o atraso com que têm vindo a ser elaborados e aprovados alguns deles é inaceitável e comprometeu o ordenamento da última década (o exemplo mais flagrante foi o do PNPT, já referido). As revisões dos planos directores municipais e dos planos regionais de ordenamento do território já ultrapassaram largamente os prazos previstos na lei. O GEOTA tem acompanhado a revisão do Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT) para o Alentejo (anterior PROTALI), verificando-se que o Governo tem optado por permitir o planeamento de pormenor antes de efectuado o planeamento regional, permitindo assim o “facto consumado”, ou seja, pouco restará para “ordenar” quando o PROT for aprovado.

3. Os planos intermunicipais são quase inexistentes. Porquê?

Sendo os planos intermunicipais planos de desenvolvimento, que vinculam as entidades que os elaboram (e não os particulares, como aliás tinha sido proposto no ante-projecto de lei), consideramos que seria extremamente interessante os municípios partirem para a sua elaboração, desenvolvendo objectivos e estratégias comuns. Consideramos que não tem havido suficiente incentivo e motivação para que os municípios considerem que o ordenamento do território à escala supramunicipal também é algo que lhes compete.

4. Os PROT cumprem os seus objectivos?

Aquilo que temos observado com as actuais versões dos planos regionais de ordenamento do território é que o seu carácter eminentemente estratégico se dilui em directrizes demasiado generalistas, que não constroem verdadeiramente um “quadro de referência a considerar na elaboração dos instrumentos de planeamento territorial” (artº 8.º da LBOTU). Ou seja, os PROT deverão ter realmente como objectivo estabelecer “as orientações para o ordenamento do território regional e definem as redes regionais de infra-estruturas e transportes, constituindo o quadro de referência para a elaboração dos planos municipais de ordenamento do território, devendo ser acompanhados de um

esquema representando o modelo territorial proposto" (Art.º 9.º). É imprescindível que tal aconteça nos planos que estão agora em elaboração.

5.A hierarquia dos planos, os sectoriais e especiais prevalecem sobre os planos municipais. Quais as consequências?

Embora concordemos, em teoria, com a posição superior, em termos de hierarquia de planos, dos planos especiais face aos planos municipais, nestes dez anos de vigência da lei de bases não observámos vantagens significativas em termos de ordenamento do território. Um exemplo são os Planos de Ordenamento da Orla Costeira cujas normas são vistas como algo extemporâneo à lógica municipal, entrando muitas vezes em conflito com ela. Uma vez que ainda não foram revistos os planos directores municipais que irão integrar os planos especiais (feitos, muitas vezes, depois dos actuais planos directores municipais terem sido aprovados) tarda a ver-se uma consolidação de políticas que seja eficaz e promova um ordenamento mais correcto.

6.Estamos a promover uma cultura de cidadania urbanística?

Aquilo que temos vindo a assistir nos últimos dez anos, no que diz respeito à promoção de uma sociedade informada e participativa, é que não estamos a promover uma real cultura de cidadania urbanística. Embora se cumpra aquilo que é estritamente obrigatório, e haja algumas acções ligadas à educação ambiental e à participação (inclusive orçamentos participativos), aquilo que observamos é que a esmagadora maioria da população desconhece os mecanismos de ordenamento do território, considera-os um entrave ao desenvolvimento e não participa na sua elaboração, com evidentes prejuízos para uma boa gestão do território, que deverá ter em conta estratégias globais, mas sem desprezar as necessidades e expectativas dos habitantes.

Por outro lado há, em Portugal, a necessidade urgente de uma cultura de boas práticas urbanísticas, que não premeie quem prevarica e que mostre claramente as vantagens de promover um território equilibrado, com regras justas e iguais para todos.

Um aspecto positivo é, sem dúvida, a obrigatoriedade (nomeadamente através do novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão do Território) de disponibilização dos regulamentos e elementos cartográficos dos planos, não só em papel, mas também nos sites das câmaras municipais e comissões de coordenação regional.

7. Construção sem plano continua a ser possível: o ordenamento na mão dos promotores.

Apesar da existência de um esquema territorial, que prevê toda uma hierarquia de planos, a realidade é conflagradora: em grande parte dos municípios continua a construir-se sem planos, sendo – a maior parte das vezes – a figura do plano privado de loteamento que substitui, com poucas intenções de promoção do bem comum, a do plano inexistente. Por outro lado, a LBOTU não contribuiu eficazmente para reforçar aquilo que é necessário fazer em termos de controlo e punição do incumprimento das normas urbanísticas vigentes.

8. A LBOTU não promoveu o equilíbrio de qualidade de vida e do ambiente a todos os portugueses.

O GEOTA apontou, em 1997, que, com a LBOTU não foram estabelecidos parâmetros mínimos de qualidade de vida e do ambiente de todos os portugueses. Passados dez anos, verifica-se que, de facto, verificamos que a qualidade de vida dos municípios que mais cedem a pressões urbanísticas continua inferior àqueles onde se promove uma gestão urbanística mais consciente.

Temas para debate: algumas sugestões e recomendações para o futuro

1. Parâmetros mínimos de qualidade de vida e de qualidade ambiental e urbanística

O GEOTA sugeriu, em 1997, que a LBOTU incluísse um artigo sobre o regime geral do uso do solo, que desenvolvesse princípios e critérios da classificação e qualificação do solo, estabelecendo parâmetros mínimos imperativos do ordenamento do território, ambiente urbano e qualidade de vida que limitasses o crescimento urbano não sustentado (por exemplo, níveis mínimos de acessibilidade a equipamentos colectivos e áreas verdes e de lazer ou medidas mínimas para a protecção do ruído, poluição atmosférica e preservação da luminosidade). Estes parâmetros seriam distintos para cada classe de solo, adequando-se à diversidade existente no território, mas obedeceriam a uma matriz comum. Eram, ainda, feitas algumas sugestões para áreas não cobertas por planos (edificação máxima de dois pisos fora das áreas urbanas e proibição de construção na orla costeira até 2km para o interior).



Organização Não Governamental de
Ambiente, de Utilidade Pública, com
actividades desde 1981

Estas sugestões foram elaboradas no contexto específico da discussão da LBOTU. Não obstante, cremos que a actual lei não tem sido suficientemente eficaz na promoção da qualidade de vida e da qualidade ambiental e urbanística em Portugal e que este é um tema que urge discutir, uma vez que temos já o esquema de ordenamento estabilizado (inclusive com as alterações de 2007 ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial e com a aplicação dos relatórios ambientais). Já conhecemos os instrumentos e a forma de os fazer, há que utilizá-los para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos.

2. Promoção da cidadania e disponibilização de informação

Consideramos essencial, para que a legislação que temos se cumpra e faça sentido, a longo prazo, que se caminhe para uma sociedade interessada, informada e participativa. A disponibilização da informação, de forma rápida e transparente (nomeadamente através da Internet) é fundamental para que tal aconteça. Contudo, não é suficiente e deveríamos dar prioridade às acções (tradicionais, como sessões de esclarecimento, ou inovadoras, como vídeo-conferências ou workshops de participação) que nos permitissem ter planos em cujos objectivos e regulamentos nos revíssemos, como cidadãos, como técnicos e como políticos.

Filipa Ramalhete
Pedro Costa
Graça Serra
Dezembro de 2008