



# Sidónio Pardal

Arquitecto Paisagista e Urbanista em entrevista

Entrevista

**O PNPT é o grande “timoneiro” que se esperava para o planeamento português? Que repercussões práticas pensa que terá?**

Os relatórios do PNPT reúnem um elaborado acervo de informação e de análises, mas com lacunas. Como interpretar o facto deste Programa Nacional ignorar o surto especulativo que há dezenas de anos domina o mercado de solos, com efeitos perversos sobre o crédito hipotecário e endividamento das famílias e das empresas? Também surpreende que não questione o poder arbitrário exercido por alguns serviços da Administração Pública sobre a economia do território.

A análise das patologias do sistema de planeamento vigente é contornada e a sua crítica evi-

tada, ficando-se pelo enunciado de princípios gerais, orientações vagas e indeterminadas, longe de políticas e acções empreendedoras de mudanças estruturais e qualitativas. O resultado é um documento conservador do status quo através de um pensamento meta ideológico e pós-moderno que se esgota no discurso mediático da agenda política sem se comprometer e muito menos responsabilizar com a apresentação de soluções para os problemas territoriais que o país enfrenta.

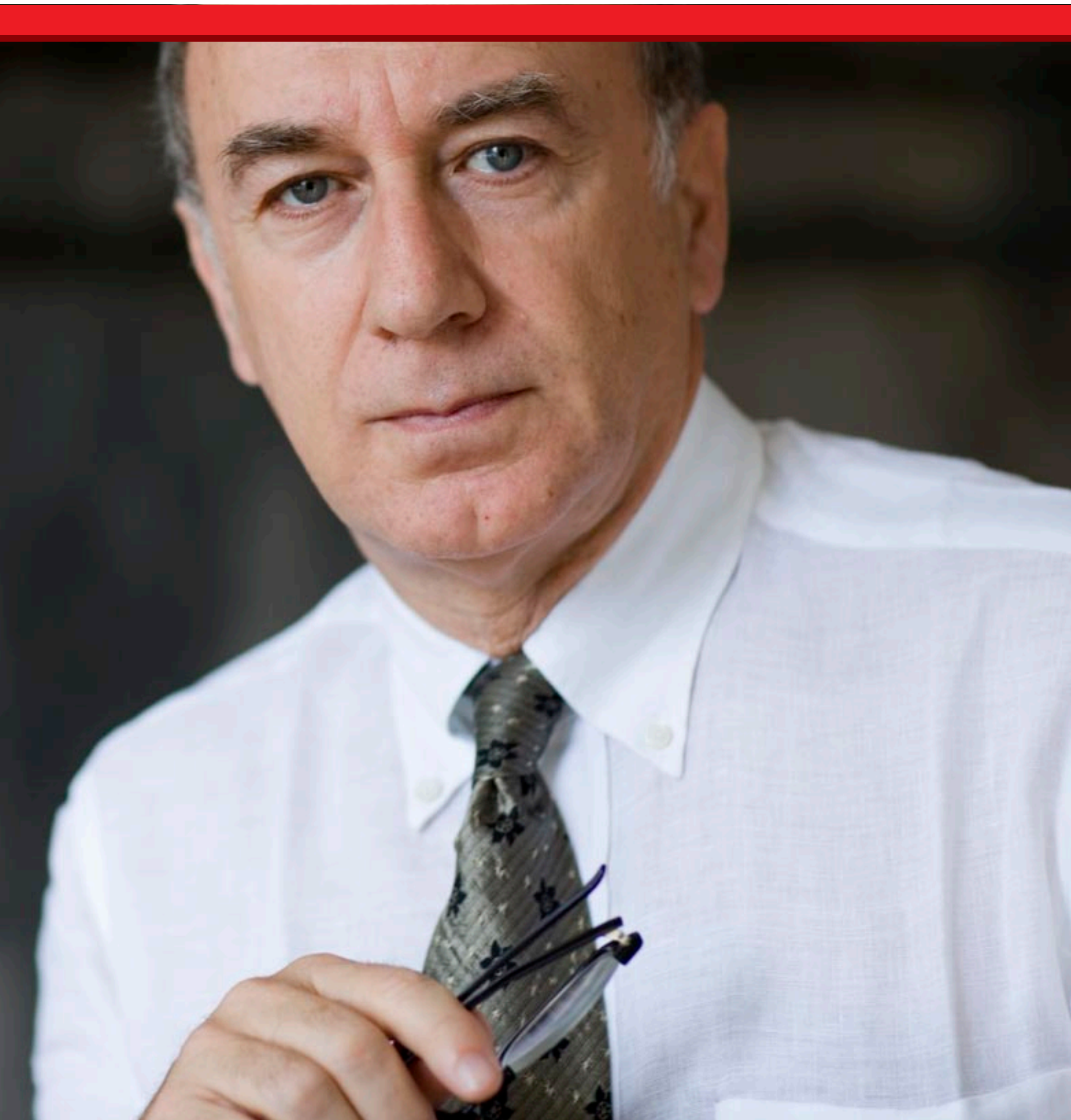
**Há anos consecutivos que a classe política e técnica refere o processo de planeamento português como excessivamente burocrático, com entidades participantes em excesso, e, sobretudo, extremamente moroso.**

**Destes factos resulta a descredibilização progressiva do planeamento em Portugal. Se há esta unanimidade, há tanto tempo, porque é que o que se fez é tão pouco e sobretudo sem uma coerência estruturante que permitisse ultrapassar este problema?**

A concepção de um bom plano deve ser um trabalho dinâmico, célere, assim como a avaliação e decisão de o reprovar, alterar ou aprovar. Até aqui, o tempo médio de arrasto processual para se conseguir aprovar um plano territorial nos meandros da teia administrativa tem sido da ordem dos 10 anos. No fim, as únicas peças utilizadas são a planta designada “de ordenamento” ou “de síntese”, a carta de condicionantes e um regulamento espúrio que, em grande parte, repete o que já está na lei geral

e prescreve parâmetros que servem para legitimar o licenciamento de urbanizações e construções sem estudos conceptuais de pormenor que as enquadrem. Os estudos, as análises temáticas, os diagnósticos tanto podem ser utilizados para sustentar e qualificar as propostas como para as desorientar, empobrecer e reduzir a esquemas estereotipados. Pode ainda acontecer que os relatórios estejam apenas formalmente presentes, sem terem qualquer reflexo no conteúdo das propostas do plano.

Há muito que fazer na investigação teórica aplicada para superar as incoerências e os improvisos primários do discurso dos PROT e PDM. Os planos especiais são abusivos, porquanto deveriam ter um carácter supletivo, o que não acontece.



Há um grave deficit de lógica taxonómica, de rigor e de senso na classificação dos usos do solo; é geral a confusão entre classe, categoria, ordem funcional e utilização.

É a base teórica que dá suporte aos critérios técnicos da prática profissional para proceder à demarcação concreta das categorias de usos do solo e das actividades que irão assegurar o seu sentido útil e assim dar sustentação ao uso estabelecido. Sem este alicerce de conhecimento estruturado, o plano degenera numa regulamentação administrativista, pseudo-jurídica e devassada por todo o tipo de interferências e interesses corporativos que capturam o conteúdo dos planos retirando-lhes a confiança.

O sistema de planeamento que temos é pesadíssimo, impossível de co-

ordenar e esconde as suas fraquezas com relatórios enciclopédicos, soltos, caríssimos, demorados e com pouca aplicação prática na configuração dos conteúdos substantivos do plano.

Nos actuais planos prevalece a vertente administrativista do cumprimento de formalidades e estes factos diversos asfixiam o espaço da criatividade e da acção empreendedora do desenvolvimento sócio-económico do país. A solução passa por respeitar e valorizar a base conceptual e estética do planeamento, apoiada no desenho e na composição da estrutura física do território.

Os planos deveriam corresponder a um programa proveniente de uma vontade política e ao mesmo tempo conterem a assinatura do urbanista autor das ideias mestras

e coordenador da equipa técnica responsável pela sua elaboração.

O planeamento do território contemporâneo tem de saber responder aos novos desafios da territorialidade local, ao imperativo da descentralização, à urgência da evolução da organização política e administrativa dos Municípios, das Regiões e do Estado. A centralização constringe a capacidade do Governo para se dedicar aos assuntos de Estado e os responsáveis políticos ficam dependentes de poderes técnico-administrativos deslocados e, na prática, pouco controláveis pelas instituições da democracia e dos valores do Estado de Direito.

**O actual governo tem vindo a introduzir algumas medidas para corrigir e melhorar o sistema de planeamento**

**territorial. Entende que estamos a caminho da resolução dos problemas anteriormente mencionados?**

Há sinais de mudança no sentido de acabar com tramitações impróprias e inúteis, respeitar as competências municipais, cultivar a responsabilidade e fomentar a confiança nas relações institucionais e profissionais. Aguardemos, portanto, pelos desenvolvimentos. Quem tem responsabilidades políticas sentirá cada vez mais os prejuízos e os conflitos devidos aos erros do planeamento do território e não será possível por muito mais tempo continuar a fazer dos Municípios os bodes expiatórios da culpa pelo caos urbanístico e desordenamento do espaço rústico quando, bem vistas as coisas, todo o poder de decisão está nos pareceres técnicos vincu-

lativos e até, pasme-se, no simples querer subjectivo do funcionário de serviço da Administração Central.

Há um preconceito concertado para desmerecer e culpar os Municípios, instigar o confronto entre a Administração Central e Local, impedir a aplicação do princípio da subsidiariedade e lançar anátemas sobre a regionalização, assunto que merece ser aprofundado à luz do princípio de que para termos um Estado mais forte e apto para a defesa dos interesses e exercício da soberania nacional tem que se transferir para os níveis Municipal e Regional um conjunto de competências e responsabilidades que não são eficientemente operacionalizáveis pela Administração Central.

As alterações aprovadas em Conselho de Ministros ao Decreto-Lei





n.º 380/99, de 22 de Setembro, e ao Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, vão no sentido de descentralizar e simplificar procedimentos, confiando aos Municípios um conjunto de competências que, em grande parte, já lhes estavam atribuídas por lei mas que a prática administrativa ignora e desrespeita.

Este pacote de alterações afigura-se positivo embora não enfrente ainda os problemas estruturais do planeamento do território.

**No seu livro “A Apropriação do Território” parece dar a entender que o Decreto-Lei n.º 33921 de 1944 era mais útil do que qualquer lei actual. Porquê? Pensando num tempo mais alargado, o planeamento, urbanismo e ordenamento do território, em Portugal, têm evoluído ou regredido nos últimos tempos? O que trouxe de bom o estado democrático nesta matéria?**

A lei de 1944 determinava a obrigatoriedade do cálculo e explicitação das mais-valias simples associadas a operações de expansão urbana, estabelecendo que o proprietário de solos rústicos destinados à urbanização podia beneficiar até 20% das mesmas e que o restante, pelo menos 80%, revertia a favor do Município, o qual detinha a competência exclusiva para conduzir essa expansão, sempre enquadrada em planos de urbanização. Estes princípios foram subvertidos pela Lei de 1965 e por toda a legislação e práticas subsequentes, que sistematicamente “ignoram” e

ocultam o efeito dos planos sobre o valor e o preço do solo. Infelizmente, o regime democrático refinou as perversidades do enriquecimento fácil e sem mérito de um conjunto de proprietários à custa das mais-valias arbitrariamente geradas pelos planos e outras formas de legitimação de empreendimentos imobiliários. Note-se que este jogo, além da flagrante desigualdade com que trata os proprietários, induz o inflacionamento dos preços no mercado fundiário e dificulta a disponibilização do solo para os promotores interessados em desenvolver os empreendimentos sem os custos de contexto associados à viscosidade da burocracia e ao carácter imprevisível dos processos. Os proprietários pedem pelos seus prédios, em ofensivo estado de abandono, preços que absorvem as mais atrevidas mais-valias e os lucros mais optimistas da promoção. Há que pôr fim a esta vergonhosa cadeia de especulação, assim haja quem saiba ver como ela se apoia nos aparentemente inocentes instrumentos de planeamento vigentes.

Há muito a fazer no que diz respeito à conjugação das alterações dos usos do solo com o estatuto jurídico da propriedade, observando os direitos e deveres do proprietário e a função social da propriedade.

**A tecnocracia é a antítese da política democrática. Não terão os técnicos urbanistas ou planeadores do território, nas suas múltiplas vertentes e acções,**

**um poder algo discricionário, algo incontrolável? Ou saberão os eleitos, com propriedade, alterar os pareceres ou soluções “técnicas” apresentadas?**

Respeitar o espaço da competência técnica e da criatividade do urbanista, enquanto autor, não se confunde com tecnocracia. O cliente, seja ele público ou privado, tem a prerrogativa e o poder que lhe assistem de configurar a encomenda, detalhando os objectivos e o programa a que o plano e os projectos devem corresponder, mas deve saber onde começa o domínio da técnica e da arte e respeitar a separação de funções.

Por razões deontológicas e de transparência, é fundamental distinguir o domínio do trabalho técnico do urbanista do domínio das responsabilidades e poderes que suportam a decisão política, o que, convenhamos, requer educação e instrução de ambas as partes. Entre o poder político e o urbanista há ainda que considerar o terceiro agente que intervém no procedimento administrativo.

Se houvesse uma procedimentalização límpida da criação, parametrização e distribuição das mais-valias e menos-valias, associadas à alteração dos usos do solo e à determinação de parâmetros urbanísticos, seria mais confortável o exercício do poder político e a própria criatividade urbanística teria mais liberdade. Ambos deixariam de se sentir reféns dos assanhados “pareceres técnicos vinculativos”, que se prestam à afirmação de juízos e interpretações subjectivas sob o manto de uma pretensa argumentação técnica, afrontando e subvertendo, quantas vezes, a ideia e o trabalho do autor do plano e o próprio poder político.

**O enfoque das práticas e políticas sobre o território deverá estar centrado nas políticas de contenção do crescimento espacial dos aglomerados urbanos ou tentar entender as novas lógicas de fronteira entre o espaço rústico e urbano? No entanto, qual é o papel de condicionantes de uso do solo como a Reserva Ecológica Nacional ou a Reserva Agrícola Nacional?**

O crescimento dos aglomerados urbanos deve ter uma correspondência com as necessidades da procura e não se justificam medidas de contenção que induzam congestionamentos e sobredensificações causadoras de desconforto. O problema do crescimento urbano está na fraca qualidade e dispersão das urbanizações e das construções promovidas de forma avulsa e descontínua, dando origem a um tecido urbano fragmentado e disfuncional.

O planeamento carece de instrumentos que assegurem o sentido útil do território. A sociedade moderna não tolera a existência de espaços abandonados e degradados, como acontece em Portugal em larga escala com prédios urbanos e rústicos.

À luz da lógica do ordenamento, deveríamos ter o espaço urbano — predominantemente formado pelos tecidos dos aglomerados com os seus espaços públicos e privados, definidos por parcelas com direitos de construção constituídos — e, no seu negativo, teríamos o espaço rústico predominantemente configurado por prédios afectos ao uso agrícola e ao uso silvestre (“áreas classificadas”, florestas de produção e silvestres de protecção).

As “áreas urbanizáveis” que marcaram os PDM de 1.ª geração

(designação que foi substituída pela de “áreas de urbanização programada”) deveriam ser tratadas como “áreas disponíveis para o Município programar a expansão urbana”, ficando claro que tal classificação não deve constituir por si só qualquer direito de urbanizar ou construir. Embora alguma doutrina do Direito do Urbanismo, como a da Universidade de Coimbra, sustente, e bem, que os PDM não configuram direitos de urbanizar nem de construir, na prática, todos os proprietários de terrenos incluídos nas “áreas urbanizáveis” deram por adquiridos os parâmetros constantes nos PDM e colocaram-nos no mercado ou hipotecaram-nos considerando os valores maxime decorrentes dos parâmetros do PDM. Por outro lado, a prática administrativa passou a licenciar urbanizações dispersas configuradas a partir do cadastro rústico e legitimadas pelo PDM. Acresce aqui referir as dificuldades que os Municípios enfrentam para elaborar planos de pormenor em surpreendente contraste com as facilidades que a lei faculta ao licenciamento de urbanizações avulsas para o mesmo território.

Quanto à REN e à RAN, são duas figuras aberrantes que confundem ao darem a supor que visam salvar valores naturais ou ajudar a estruturar as explorações agrícolas quando na verdade mais não fazem do que perversamente entregar, em determinados momentos, a equipas técnicas o poder de decidir se um terreno pode ou não ser urbanizado ou construído. A confusão vai mais longe quando estes diplomas servem também para dar cobertura à urbanização e à implantação de empreendimentos de carácter urbano, como conjuntos turísticos e grandes superfícies comerciais, fora dos perímetros urbanos, em solos de uso agrícola e silvestre, a pretexto de não estarem abrangidos pela RAN nem pela REN. Estamos perante uma sofisticada artimanha que é, em grande parte, responsável pelo desordenamento do território e pela falta de transparência na gestão urbanística.

**A proposta que resultou dos estudos que coordenou para encontrar uma alternativa aos diplomas da RAN e da REN foi acusada de pretender “municipalizar” estas reservas. O que tem a dizer sobre isso?**

Esses estudos estão publicados, não havendo neles qualquer proposta no sentido de deslocar da Administração Central para a Local competências no que diz respeito à classificação e afectação dos usos do solo, o que se propõe é uma organização taxonómica lógica e transparente para a identificação de valores naturais e de situações de risco, e também a configuração de uma base de informação territorial para o ordenamento agrário. Note-se que a quase totalidade das cartas da RAN e da REN publicadas foram demarcadas pelas equipas técnicas que elaboraram os PDM para os Municípios. O traço final terá sido, porventura, objecto de “acertos”, “negociações” e “consensos” em reuniões quase informais entre essas equipas dos municípios e funcionários dos serviços que tutelam estas figuras. Esta “municipalização” praticada de facto, surpreendentemente, nunca incomodou os prosélitos destas “reservas” que desפורadamente recorreram à desinformação e à deturpação do meu estudo.

---

***A sociedade moderna não tolera a existência de espaços abandonados e degradados, como acontece em Portugal em larga escala com prédios urbanos e rústicos.***

---



**Quanto às mais-valias das propostas e práticas urbanísticas, que, como refere recorrentemente, têm sido negligenciadas no debate sobre o ordenamento do território em Portugal, quem mais tem ganho com isso?**

Bem vistas as coisas, os planos territoriais fomentam e dão suporte à especulação fundiária e é espantoso que mesmo havendo um largo excedente de “áreas urbanizáveis” os preços dos terrenos se mantenham elevadíssimos. A maior parte dos proprietários não promovem a urbanização nem disponibilizam os terrenos, não fazem nem deixam fazer, perante a impotência dos Municípios, que não dispõem de instrumentos de gestão fundiária operacionais.

O país não é homogêneo no respeito ao mercado imobiliário, há cidades e concelhos onde há excedentes de oferta de habitação colectiva e onde os preços do edificado começam a cair; noutras casos, como em Lisboa, o parque devoluto resiste e os preços do solo, avaliados pela área de construção autorizada, registaram nos últimos dois anos incrementos inacreditáveis; a cidade dá preocupantes sinais de decadência e perde população em benefício de uma oferta de habitação suburbana que predomina nas urbanizações da Área Metropolitana. Quanto aos solos rústicos, o mercado é cada vez mais opaco, com agravamento geral e aleatório dos preços, numa banda de valores cada vez mais distante da referência clássica dada pela capitalização da renda fundiária suportável pelo uso agro-florestal.

Quem ganha com isto? Para além dos proprietários bafejados pela sorte nos planos, estou em crer que ninguém ganha com este estado de coisas. Todos acabamos por ser vítimas ao sermos condenados a viver num território estragado, com urbanizações desqualificadas e habitações caras.

**O Decreto-Lei n.º 380/99 prevê mecanismos de perequação. Não lhe parece que foi um avanço qualitativo na ordem jurídica do ordenamento do território? Sente-se porém que se encontraram subterfúgios para a sua inaplicabilidade, como a transformação de Planos de Pormenor em Planos de Urbanização. Que mais deveria a lei conter para que a aplicação destes mecanismos fosse mais eficiente?**

Até que ponto este conceito da perequação funciona como um dissimulador da necessidade de conferir aos Municípios uma capacidade de intervenção directa na gestão fundiária da expansão urbana, criando um simulacro de justiça e de igualdade, ao mesmo tempo que ajuda a perpetuar a patologia dos direitos sobre as áreas urbanizáveis?

O conceito da perequação sustenta uma distribuição equitativa dos custos e benefícios da operação urbanística pelos proprietários nos terrenos envolvidos. Curiosamente, omite a questão das mais-valias e ajuda mais à sua ocultação. A perequação funciona facilmente sempre que todos os proprietários aceitem consensualmente as regras e a contabilidade da operação, caso contrário, sempre que um ou mais proprietários não queiram entrar no “jogo” e prefiram exercer o seu direito a expropriação, o processo fica muito dificultado sob o ponto de vista financeiro. No caso de haver um plano de pormenor plenamente eficaz, com regras perequativas, poderíamos pensar que

os proprietários menos cooperantes poderiam ser persuadidos através da imposição administrativa, contudo não há experiência e doutrina sobre a aplicação deste instrumento.

A Lei de Bases estabelece que “os instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares devem prever mecanismos equitativos de perequação”. O DL 380/99 estabelece que os PMOT e os planos especiais vinculam directamente os particulares, o que implicaria o estabelecimento de mecanismos de perequação nestas figuras de plano. Tal não tem acontecido e seria deslocado fazê-lo. Mas também há que ponderar o facto dos PDM e planos especiais estarem a viabilizar e legitimar operações urbanísticas, estabelecendo os respectivos índices e criando situações de flagrante desigualdade que violam o princípio do direito à perequação. No preâmbulo do DL 380/99 diz-se que a concretização do princípio da perequação se aplica no âmbito de plano de pormenor ou de unidade de execução, o que tem sentido. A incoerência da lei transvaza para a prática, a ponto de formalmente se poder exigir que os PDM e os planos especiais contemplem mecanismos de perequação. Está-se perante uma grande trapalhada que pode e deve ser evitada!

**Ainda no seu livro refere factores contemporâneos de desterritorialização. A relação entre um território nacional de fronteiras e um território local de comunidades, tratando-se, em qualquer das versões, de uma construção social. Por que mutações estamos a passar e como é que elas configuram uma nova ou diferente ocupação do espaço?**

As novas territorialidades formam-se a partir dos direitos de uso do solo e de exploração de redes de infraestruturas urbanas. Estas redes estão a sofrer evoluções tecnológicas e administrativas a um ritmo que não é acompanhado pelo pensamento político nem pela capacidade de adaptação das instituições públicas. O sector privado, mais dinâmico e aberto às inovações, consegue captar a seu favor competências que tradicionalmente e por princípio se confinavam à esfera pública. Nesta relação o Estado corre o risco de ficar refém de interesses privados, os quais conseguem assumir o controlo de monopólios naturais através de contratos cada vez mais complexos de concessões para a construção, administração e exploração de redes públicas de infraestruturas e de serviços.

Por sua vez, as prerrogativas da propriedade imobiliária estão cada vez mais longe do clássico modelo romano do fruendi, utendi e abutendi. Os direitos são cada vez mais limitados, condicionados e sujeitos a autorizações ou licenças, por sua vez dependentes de directivas, de leis, de planos e de regulamentos onde é fácil a proliferação de poderes tecnocráticos que ameaçam os valores da democracia.

Neste domínio recomendo a leitura atenta dos artigos clarividentes, oportunos e corajosos do Professor Luís Campos Cunha.

**Tem-se debatido a criação de uma Ordem dos Urbanistas. Acha que a sua criação é imprescindível para assegurar qualidade na intervenção técnica no território? Os urbanistas, bem como formações e profissões relacionadas com o planeamento**



**do território, parecem ser consensuais quanto à necessidade de criar uma Ordem, no entanto, parece um processo moroso e até talvez se não fosse o actual Secretário de Estado do Ordenamento do Território e Cidades, o processo não teria arrancado! Que consensos são estes que não impõe práticas em conformidade?**

Em torno do planeamento do território e ao abrigo da sua interdisciplinaridade agrega-se um conjunto de especialidades, que vão do Direito à Economia, passando pela Sociologia, a Geografia e outros domínios do conhecimento, mas convenhamos que o urbanista, a quem compete coordenar a equipa multidisciplinar, é alguém que necessariamente tem capacidade para conceber e desenhar a cidade, a paisagem e ordenar os usos nos espaços agro-silvo-pastoris.

Um dos problemas a resolver na criação de uma Ordem destas passa pela compreensão das diferenças entre os contributos das disciplinas auxiliares do urbanismo e a competência coordenadora do Mestre Urbanista, cuja base disciplinar tenderá a estar alicerçada nas arquitecturas e na engenharia civil, na medida em que habilitam a desenhar e projectar as estruturas físicas do território.

**No ensino superior o urbanismo e ordenamento do território perdem terreno todos os anos. Apenas resta a Universidade Lusófona, após a licenciatura em Planeamento Regional e Urbano da Universidade de Aveiro**

**ter terminado. O Urbanismo carece de uma licenciatura específica ou pode ser uma especialização de licenciaturas como a Arquitectura, Engenharia, Geografia ou Arquitectura Paisagista?**

Em 1978, o Professor Manuel da Costa Lobo, na qualidade de director do Curso de Pós-graduação em Planeamento Regional e Urbano, promoveu um seminário para discutir o enquadramento do ensino do urbanismo, onde a questão da licenciatura específica foi muito debatida, concluindo-se que seria mais correcto remeter o ensino do urbanismo para o nível da especialização depois da licenciatura, numa das áreas afins, isto na perspectiva do ensino universitário, o qual não substitui a experiência profissional que se aprende e se desenvolve nos ateliers dos Mestres Urbanistas.

O urbanismo tem uma componente de arte e de casuística prática que não se ensina pelos métodos puramente académicos. A capacidade criativa do urbanista aprende-se desenvolvendo-se participando no trabalho artesanal do atelier, acompanhando o trabalho do Mestre e observando os seus resultados no terreno com sentido crítico. Podemos assim observar que o saber teórico não é suficiente para garantir a qualidade dos resultados. A experiência prática tem um grande peso, mas também não chega para assegurar o sucesso da ideia. Há um imponderável que depende da inspiração, do traço e de uma sensibilidade circunstancial.

**Sidónio Pardal é hoje uma figura incontornável do debate sobre o ordenamento do território em Portugal. O que o faz mover, tendo em conta que parece não recear o debate, a troca de opiniões, a polémica técnica ou, indirectamente, política?**

A evolução das ideias e do conhecimento faz-se através do pensamento crítico, da refutação e da construção de novos paradigmas, sem qualquer culto ou submissão a “doutrinas oficiais”. O contraponto com as políticas é muito importante, mas também aqui temos problemas quando o discurso político-partidário se afasta da afirmação das suas diferenças, sacrificando as suas identidades e os seus programas ao primado da publicidade. É por isso que, no que diz respeito ao ordenamento do território e ao ambiente, os objectivos e as propostas dos partidos se confundem num fraseado de lugares comuns.

Motiva-me a prática de uma cultura territorial sensível à preservação do património histórico que literalmente nos acolhe com séculos de arquitecturas e de paisagens vivas que não podem ser destruídas e esquecidas. É confortante sabermos que está ao nosso alcance qualificar uma paisagem em escassas dezenas de anos, recorrendo à arrumação dos usos do solo, à modelação do terreno, à condução da drenagem e à plantação. O problema está na oportunidade de intervir, a qual depende essencialmente duma vontade política e duma lógica de Direito e de Economia.