



Universidad de Valladolid

ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE ARQUITECTURA

DEPARTAMENTO DE ANÁLISIS E INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN ARQUITECTÓNICA Y URBANA

TESIS DOCTORAL:

PLANEAMIENTO
E
GESTÃO URBANÍSTICA
EM PORTUGAL

Uma aproximação à interpretação da flexibilidade/determinismo do plano

Presentada por:

Quintino Augusto Pinto de Carvalho Meireles

para optar al grado de doctor por la Universidad de Valladolid

Dirigida por:

Prof. Doutor Rui Braz Afonso

(FA – Universidade do Porto)



Universidad de Valladolid

**ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE ARQUITECTURA
DEPARTAMENTO DE ANÁLISIS E INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN
ARQUITECTÓNICA Y URBANA**

TESIS DOCTORAL:

**PLANEAMENTO E GESTÃO URBANÍSTICA EM
PORTUGAL:**

**Uma aproximação à interpretação
da flexibilidade/determinismo do plano**

**Presentada por:
Quintino Augusto Pinto de Carvalho Meireles
para optar al grado de doctor por la
Universidad de Valladolid**

**Dirigida por:
Prof. Doutor Rui Braz Afonso
(FA – Universidade do Porto)**

**Ponente:
Prof. Doctor Alfonso Álvarez Mora
(IUU/ETSA – Universidad de Valladolid)**

2014

À minha mulher, companheira de todas as aventuras, pelo seu carinho e apoio,
e aos nossos filhos, Ana João e Luís Miguel.

Aos nossos amigos.
Também eles contribuíram - e muito - para que este trabalho fosse uma realidade.

À alegria e felicidade de partilharmos a VIDA.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos aqueles que, de uma forma directa ou indirecta, contribuíram para tornar possível a elaboração desta tese, em particular aos pensadores autores da vastíssima bibliografia que consultei, analisei e estudei e cujos ensinamentos constituem os seus alicerces.

Agradeço o apoio empenhado, comprometido e amigo da Prof^a. Doctora Maria Castrillo Romón, que me iniciou e acompanhou, enquanto directora de tese incansável, generosa, paciente e compreensiva, nas exigentes e árduas lides científicas, que permitiram, finalmente, chegar à outra margem desta longa e fascinante travessia. Para ela um profundíssimo obrigado.

Agradeço ao Prof. Doctor Álvarez Alfonso Mora pelo seu aval e, sobretudo, pelo valiosíssimo parecer sobre alguns aspectos importantes, que valorizaram o meu trabalho – e que muito me honrou.

Uma palavra de profundo agradecimento também para o Prof. Doctor Juan Luís de las Rivas pela sua preciosa disponibilidade e ajuda.

Agradeço aos meus colegas de trabalho pela sua compreensão.

Agradeço o apoio institucional e pessoal de todos quantos, no desempenho das suas funções na Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, participaram nas decisões que, ora me ajudaram, ora me dificultaram esta difícil caminhada. Os preciosísimos ensinamentos que essa grande escola me proporcionou - a escola da dura realidade do “mundo-da-vida” -, acabaram por constituir uma base importante de inspiração deste trabalho.

Finalmente, agradeço ao meu professor e velho amigo Prof. Doutor Rui Braz Afonso as orientações frutuosas, os ricos debates que partilhámos e, sobretudo, a confiança que depositou em mim no tratamento do “nosso tema”. Um privilégio sem o qual esta tese nunca teria sido uma realidade.

A inteligência parcelada, compartimentada, mecanista, disjuntiva e reducionista estilhaça o complexo do mundo em fragmentos desunidos, fracciona os problemas, separa o que está ligado e unidimensionaliza o multidimensional. É uma inteligência ao mesmo tempo míope, presbíope, daltônica e vesga e que acaba na maioria das vezes por ser cega. Destrói no ovo todas as possibilidades de compreensão e de reflexão, eliminando também todas as possibilidades de um julgamento correctivo ou de uma visão a longo prazo.

(Edgar Morin, Anne Brigitte Kern, *Terra-Pátria*, p. 136)

Se, como belamente disse o poeta, o caminhante faz o próprio caminho ao caminhar, o que importa é ter clareza quanto aos objetivos da empreitada e saber dar os passos iniciais; os passos seguintes dependerão dos anteriores, de tal modo que tentar planejar pormenorizadamente o percurso seria um absurdo de fundo teleológico.

Purgar o planejamento alternativo, inspirado no ideário da Reforma Urbana, de seus resíduos tecnocráticos, ao mesmo tempo oferecendo-lhe um horizonte político-filosófico mais ambicioso, é algo verdadeiramente imprescindível, caso se queira superar o falso dilema que apresenta como únicas saídas aparentes, de um lado, um planejamento e uma gestão de índole mercadófila e cunho empresarialista, que só fazem agravar as contradições e as tensões sociais, e, de outro, um planejamento social-reformista com pouco ferrão crítico, incapaz de contrapor-se eficazmente à onda empresarialista, sendo os seus adeptos, por isso, presas fáceis de sentimentos derrotistas e de impotência (os quais são, muitas vezes, a ante-sala de uma guinada pseudorealista para o conservadorismo e o cretinismo políticos).

(Marcelo Lopes de Souza, *O Planejamento e a gestão das Cidades em uma Perspectiva Autonomista*.
Revista Território, Rio de Janeiro,
ano V, nº 8, pp. 67-100, jan./jun., 2000).

RESUMO

A partir de um quadro teórico de referência interdisciplinar e não compartimentado concebido através do entrelaçamento dos princípios essenciais do pensamento social e filosófico de Jürgen Habermas - em especial da sua "Teoria da Acção Comunicativa" -, da "Teoria da Complexidade" de Edgar Morin e da "Teoria do Capital Social" de Robert D. Putnam, a presente investigação analisa criticamente o urbanismo português numa óptica da sua racionalidade operativa e com o foco no carácter previsivo, programático, sistemático e imperativo do plano como contradição de fundo teleológico.

Assumindo uma divergência fundamental relativamente às concepções unipolares, que olham as práticas urbanísticas isoladamente, ora na perspectiva do planeamento, ora na da gestão, ora ainda na óptica da regulação como sendo perspectivas que definem o urbanismo real, o estudo imerge nas práticas urbanísticas predominantes com um registo de aproximação à "realidade vivida" destas práticas o mais realista possível, examinando-as de uma forma complexa, global, sistémica e poligonal (na esteira da concepção moriniana), ultrapassando assim uma lacuna teórica com graves reflexos na prática real e concreta.

Sem renunciar ao necessário entrelaçamento dos enfoques social, cultural, económico, filosófico, epistemológico e jurídico, procura identificar algumas contradições exemplares em certos instrumentos e mecanismos administrativos que enformam e conformam essas práticas urbanísticas reais e concretas, e compreender o porquê da sua ineficácia e desadequação numa relação complexa com alguns casos concretos e os seus respectivos contextos.

Com uma particular atenção em perceber as relações da nossa disciplina com as demais, e sem negligenciar o terreno próprio do urbanismo e da arquitectura, coloca o acento tónico no conceito de "Planeamento e Gestão Urbanística" e na sua submissão aos princípios do positivismo dogmático, como a especialização, o sentido da autoridade, da hierarquia, do controlo, da ordem, da rigidez, que condicionam todas as dimensões dessas práticas urbanísticas reais e concretas. Isto é, a dimensão política e normativa, a dimensão programática ou estrutural e a dimensão administrativa e operacional implicadas na *praxis* urbanística..

A principal interpretação argumentada é a de que um modelo alternativo mais satisfatório carece, antes de qualquer outra reforma parcial e unidimensional, de uma nova forma de ver e pensar o mundo, de uma reforma do pensamento. De um pensamento desvinculado do paradigma científico clássico, capaz de relativizar a hegemonia da ciência e da técnica para pensar os problemas do urbanismo, com reflexos em fortes intervenções não meramente numa das suas dimensões como amiúde é tentado, mas nestas três dimensões de forma simultânea, tendo como paradigma a flexibilidade estrutural intrinsecamente incrustada no urbanismo, e em particular no carácter teleológico do seu instrumento mais potente: o plano (que precisamente o distingue do projecto). Sendo que a importância dos problemas actuais exige que sejam enfrentados com modificações parciais e correcções transitórias. Ou seja, de modo a privilegiar o fragmento. O mesmo é dizer, o lugar e a arquitectura com os seus respectivos contextos.

RESUMEN

Desde un marco teórico de referencia interdisciplinario y no compartimentado, diseñado a través del entrelazamiento de los principios esenciales del pensamiento social y filosófico de Jürgen Habermas - en particular de su "Teoría de la Acción Comunicativa" -, de la "Teoría de la Complejidad" de Edgar Morin y de la "Teoría del Capital Social" de Robert D. Putnam, esta investigación se propone analizar críticamente el urbanismo portugués centrando el foco en el carácter excesivamente previsivo, programático, sistemático e imperativo del plan como contradicción de fondo teleológico.

Asumiendo una divergencia fundamental en relación con las concepciones unipolares, que miran por separado las prácticas urbanísticas aisladamente, ahora en la perspectiva del planeamiento, ahora en de la gestión, ahora aún en la óptica de la regulación como siendo perspectivas que definen el urbanismo real, el estudio sumerge en las prácticas predominantes con un registro de acercamiento a la "realidad vivida" de estas prácticas lo más realista posible, examinándolas de un modo complejo, global, sistémico y poligonal (en la estera de la concepción moriniana), superando así una lacuna teórica con graves consecuencias en la práctica real y concreta.

Sin renunciar al necesario entrelazamiento de los enfoques social, cultural, económico, filosófico, epistemológico y jurídico, busca identificar algunas contradicciones ejemplares en ciertos instrumentos y mecanismos administrativos que enforman y conforman estas prácticas urbanísticas reales y concretas y entender lo por qué de su ineficiencia y inadecuación en una relación compleja con algunos casos concretos y sus respectivos contextos.

Con una especial atención en percibir las relaciones de nuestra disciplina con las otras más, y sin negligenciar el terreno propio del urbanismo y de la arquitectura, pone la énfasis en el concepto de "Planificación y Gestión Urbanística", y su sumisión al los principios del positivismo dogmático, como la especialización, el sentido de autoridad, de la jerarquía, del control, de la orden, de la rigidez, que condicionan todas las dimensiones de estas prácticas urbanísticas reales e concretas. Es decir, la dimensión política y normativa, la dimensión programática o estructural y la dimensión administrativa y operativa implicadas en la *praxis* urbanística.

La interpretación principal argumentada es la de que un modelo alternativo más satisfactorio necesita, antes de cualquier reforma parcial y unidimensional, de una nueva manera de ver y pensar el mundo, de una reforma del pensamiento. Un pensamiento desconectado del paradigma científico clásico capaz de relativizar la hegemonía de la ciencia y de la técnica para pensar los problemas del urbanismo, con reflejos en fuertes intervenciones, no meramente en una de sus dimensiones, como a menudo es intentado, pero en estas tres dimensiones de forma simultánea, teniendo como paradigma la flexibilidad estructural intrínsecamente incorporada en el urbanismo y en particular en el carácter teleológico de su instrumento más potente: el plan (que precisamente lo distingue del proyecto). Puesto que la importancia de los problemas actuales requieren que se enfrenten con cambios parciales y correcciones temporales. O sea, de modo a privilegiar el fragmento. Lo mismo es decir, el lugar e la arquitectura con sus respectivos contextos.

ABSTRACT

From an interdisciplinary, theoretical and not compartmentalized framework, designed by the interweaving of the essential principles of social and philosophical thought of Jürgen Habermas - especially his *theory of communicative action* -, of *complexity theory* by Edgar Morin and the *theory of social capital* by Robert D. Putnam, this research critically examines the Portuguese urbanism in the perspective of its operating rationality, focusing on the too predictive, programmatic, systematic and imperative nature of the plan as a contradiction of teleological background.

Assuming a fundamental divergence of views in unipolar views that separately look at urban practices, now in the urban planning, now in the urban management and still in the regulation perspectives as defining real urbanism, the study immerses the prevailing practices of urban planning with a track record of approach to the "lived reality" of these practices as realistic as possible, examining them in a complex, global, systemic and polygonal manner (in the wake of moriniana design), thus overcoming a theoretical gap with serious reflections in real and concrete practice.

Without losing the necessary intertwining of social, cultural, economic, philosophical, epistemological and legal approaches, it seeks to identify some significant contradictions in certain administrative instruments and mechanisms that inform and shape these real urban and concrete practices, and understand the reason for its ineffectiveness and inadequacy, in a complex relationship with some concrete cases and their respective contexts.

With special attention to perceive the relations of our discipline with the other areas of knowledge, and without neglecting the proper terrain of urbanism and architecture, puts the emphasis on the concept of "Planning and Urban Management" and its submission to the principles of dogmatic positivism as specialization, the sense of authority, hierarchy, control, order, and rigidity, which affect all dimensions of these real, urban and concrete practices. Specifically, the political and normative, the programmatic or structural, and the administrative and operational dimensions involved in urban praxis.

The main, argued interpretation is that a more satisfactory alternative model is needed, before any other partial and one-dimensional reform, a new way of seeing and thinking about the world, a thought reform. A thought disconnected from classical scientific paradigm able to relativize the hegemony of science and technology to consider the problems of urbanism, reflected in strong interventions, not merely one of its dimensions as is often attempted but while these three dimensions, having as paradigm the structural flexibility inherently embedded in urbanism, and in particular in the teleological character of its most powerful instrument: the plan (which precisely distinguishes it from the project). The importance of current problems demands that they are addressed with partial and temporary fixes, so that the fragment can be privileged. Specifically, the place and architecture with their respective contexts.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS.....	VII
RESUMO.....	XIII
RESUMEN.....	XIV
ABSTRACT.....	XV
SUMÁRIO.....	XVII
INTRODUÇÃO.....	1
1. Delimitação do Tema de Investigação.....	1
2. Definição do Problema de Investigação.....	7
3. Pertinência Social e Científica.....	9
4. Metodologia de investigação desenvolvida.....	10
5. Estratégias de Investigação.....	14
CAPÍTULO I.....	19
ENQUADRAMENTO EPISTEMOLÓGICO E CONCEPTUAL.....	19
1. Principais Conceitos de Referência.....	20
1.1. “Planeamento e Gestão Urbanística”: um conceito conformador.....	20
1.2. Flexibilização do “Planeamento e Gestão Urbanística”.....	28
1.3. Eficácia do “Planeamento e Gestão Urbanística”.....	37
1.4. “Planeamento e Gestão Urbanística” Convencional.....	38
1.5. Urbanismo e “Planeamento e Gestão Urbanística”.....	40
1.6. Dimensão aplicada do Urbanismo e a dicotomia “Ordem/Desordem”.....	42
1.7. Processo global de homogeneização do Urbanismo.....	46
1.8. O caso do Urbanismo dos países anglo-saxónicos.....	48
1.8.1. Caracterização Geral do Modelo Inglês.....	50
2. Processo de Construção do Quadro Teórico de Referência.....	53
2.1. Enfoque privilegiado: Dimensões e Categorias de Análise.....	54
2.2. As grandes Linhas Teóricas de Referência.....	57
2.3. Teorias Gerais: exposição sucinta de alguns dos princípios mais caracterizadores.....	60
2.3.1. Teoria Crítica.....	60
2.3.1.1. Teoria da Acção Comunicativa.....	62
2.3.2. Teoria da Complexidade.....	65
2.3.3. Teoria do Capital Social.....	70
2.4. Entrelaçamento e unidade do Compósito Teórico de Referência.....	75
2.5. Necessidade de Teorias Gerais e de Teorias Substantivas.....	79
CAPÍTULO II.....	85
UMA VISÃO MAIS REALISTA DO URBANISMO.....	85
1. Uma Aproximação à Visão Complexa do Urbanismo.....	86
1.1. Princípios gerais do reducionismo institucionalista.....	86
1.2. As dimensões do Urbanismo.....	92
1.2.1. Raciocínio Científico.....	93
1.2.2. Apreciação Estético-expressiva.....	96

1.2.3. Filosofia Política e Moral	103
1.3. O Urbanismo: uma realidade inapreensível.....	105
2. Apreciação Geral das Principais Abordagens do Planeamento	107
2.1. Planeamento Tradicional (ou Físico-Territorial Clássico)	108
2.2. Planeamento Sistémico Clássico	110
2.3. Planeamento e Gestão Estratégicos.....	112
2.4. O Urbanismo Participativo (<i>“Advocacy Planning”</i>)	113
2.5. Convergências e Divergências das Várias Abordagens	115
2.6. Conclusão e relações com a abordagem actual	120
3. Planeamento Comunicativo ou Colaborativo.....	124
4. Ligação entre Teoria Participativa e Prática Participativa.....	127
4.1. Perspectiva Institucionalista da Participação Pública	127
4.2. A Importância e os Dilemas da Prática Participativa.....	130
4.3. Aparentes dificuldades e lacunas da Teoria Crítica	142
4.4. Uma base para a superação das “lacunas”.....	146
4.5. Questões suscitadas pela especificidade do problema de estudo	155
4.5.1 A problemática especialização-participação	157
5. Algumas Questões Efervescentes e Conhecimento Pertinente.....	164
 CAPÍTULO III	 173
“PLANEAMENTO E GESTÃO URBANÍSTICA” EM PORTUGAL: ANTECEDENTES, EVOLUÇÃO E PERSPECTIVAS CONFORMADORAS DA PRÁTICA	173
1. As Grandes Linhas da Evolução do Urbanismo Português.....	177
1.1. Evolução da Concepção do Plano Urbanístico	179
1.2. Evolução do Urbanismo e Direito do Urbanismo: um processo em constante tensão	186
2. Sistema do Urbanismo Actual	192
2.1. Descrição Geral do Sistema e sua Articulação Interna.....	192
2.2. Definição Conceptual de Sistema de Planeamento Municipal	198
3. Sistema de Planeamento Territorial e Urbanístico Actual.....	201
3.1. A Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo	203
3.2. As Relações entre Instrumentos de Gestão Territorial no Sistema Anterior à Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo e ao Decreto-Lei nº 380/99.....	206
3.3. As Relações entre os Instrumentos de Gestão Territorial no Novo Sistema Regido pela Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo e pelo Decreto-Lei nº 380/99	207
3.4. Os Processos, Modalidades ou Sistemas Típicos e os Instrumentos Jurídicos de Execução dos Planos Municipais de Ordenamento do Território.....	210
4. Situação Actual da Prática Real: uma visão sobre a necessidade e o alcance das novas soluções	215
4.1. Apreciação Crítica da Situação Actual.....	215
4.2. As Reformas de Modernização e a Prática Real.....	219
4.2.1. O contexto político, económico e social português	225
4.2.2. “Mudar tudo, complicar ainda mais”	243
5. Alguns Mecanismos do Sistema do Urbanismo e a Prática Real - Análise Crítica e Interpretações	253

5.1. Exemplo 1: Audiência Prévia dos Interessados.....	255
5.2. Exemplo 2: Deferimento Tácito.....	258
5.3. Exemplo 3: Pedido de Informação Prévia	266
5.4. Exemplo 4: Comunicação Prévia.....	271
5.5. Exemplo 5: Alterações à Licença de Operação de Loteamento	280
5.6. Exemplo 6: Conceito de Edifícios com Impacte semelhante a um Loteamento e a Taxa de Compensação	291
5.7. Exemplo 7: A Taxa Municipal de Urbanização (TMU).....	299
5.8. Exemplo 8: O caso da Propriedade Horizontal como elemento do projecto de arquitectura	304
5.9. Exemplo 9: Apresentação do Projecto de Execução.....	308
5.10. Exemplo 10: imposição de constituir um lote unindo dois prédios através de uma operação de loteamento	319
5.11. Exemplo 11: Coordenador dos Projectos	322
5.12. Exemplo 12: Lei nº 31/2009	328
5.13. Conclusão	342
 CAPÍTULO IV.....	 349
ESTUDO DE CASOS.....	349
Caso 1 – Licenciamento de Moradia em Loteamento.....	353
Caso 2 – Licenciamento de Edifícios em Área Urbana Consolidada	378
Caso 3 – Plano de Urbanização da Zona Envolvente à V8.....	390
Caso 4 – Empreendimento Habitacional da Q'ta da Seara	410
Síntese Conclusiva do Estudo de Casos.....	418
 REFLEXÃO FINAL E CONCLUSÕES.....	 421
1. Síntese do Percurso de Investigação	422
1.1. Autoridade e controlo: os paradigmas dominantes da racionalidade do Sistema do Urbanismo português	422
1.2. O “sentimento” de ordem e a desordem real	427
1.3. O urbanismo como factor de inibição e destruição do “capital social” da sociedade	429
1.4. O urbanismo como factor de reequilíbrio de racionalidades	431
2. Principais Conclusões da Investigação.....	435
3. Afinal que “Modelo” de Urbanismo?.....	454
4. Limites da Investigação e Sugestões de Potenciais Linhas a Explorar	470
 BIBLIOGRAFIA	 479
BIBLIOGRAFIA REFERENCIADA.....	479
LEGISLAÇÃO REFERENCIADA	494
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	499
 ANEXOS	 503
 RESUMEN EN CASTELLANO	

INTRODUÇÃO

1. Delimitação do Tema de Investigação

O plano constitui, sem margens para dúvidas, a técnica capital do urbanismo. É o instrumento mais poderoso e competente para racionalizar, no espaço e no tempo, as intervenções na cidade. É um meio imprescindível, insubstituível.

Não obstante, existe uma manifesta “incongruência entre a verdadeira ‘realidade’ urbana - que é complexa e não-linear - e a aplicação do planeamento urbano - que é linear, racionalista e reducionista - para tratar e resolver os problemas urbanos”¹. O mesmo é dizer, uma contradição evidente entre o carácter heterogéneo, dinâmico, imprevisível e caótico dos processos de construção e transformação da cidade, que promovem o seu desenvolvimento, e o carácter estático, determinista e rígido, de completa precisão e fixidez, das previsões e medidas para o controlo e orientação desse mesmo desenvolvimento.

¹ Esta frase pertence a Michael Andrew McAdams, Sinan Kocaman e Fatih Kara, Mehmet Karaauyu (2009), geógrafos académicos turcos, que se preocupam particularmente com o desenvolvimento de uma abordagem do planeamento urbano associando as suas metodologias com a teoria da complexidade. Ela apenas reafirma um pressuposto lógico inerente a todos os estudos e abordagens que buscam um novo paradigma a fim de responder à insatisfação crescente e adequar os métodos e estruturas organizacionais baseadas em conceitos ligados ao positivismo lógico. Sendo igualmente um pressuposto deste trabalho. Disponível em: <http://www.fatih.edu.tr/~mcadams/pub.htm>. Acesso em Novembro de 2010.

As consequências desta tensão são amplamente conhecidas e reconhecidas. Destacam-se, entre outras, uma gestão repleta de constrangimentos supérfluos e desnecessários de várias ordens (em particular o incremento excessivo da burocracia), a perda de oportunidades potencialmente interessantes, fraca adesão social, reduzida eficácia e, não raramente, uma certa incompatibilidade com a cultura democrática actual.

Esta dicotomia entre racionalidades - entre a racionalidade da verdadeira realidade urbana e a racionalidade do planeamento -, é uma dicotomia clássica, que sempre suscitou os mais vivos e controversos debates e que ainda permanece no centro das preocupações actuais. Aliás, não exageramos certamente se afirmarmos que se trata de um dos temas principais, mais sensíveis, complexos, controversos e inconclusivos da vasta arena de temáticas do debate actual. Em geral associado ao problema dos efeitos perversos supracitados e à amplitude e gravidade dos seus reflexos: a crise do urbanismo, a ruptura da legitimidade prática e disciplinar do planeamento e a necessidade de emergência de um novo paradigma. Os conceitos metafóricos “flexibilidade” ou “flexibilização” são, provavelmente, aqueles que melhor caracterizam e traduzem este novo paradigma: a necessidade do planeamento processar metodologias mais flexíveis, contrariando a rigidez canónica tradicional de plano fixo, de uma vez e para sempre.

Com efeito, como destacou Fernanda Paula Oliveira,

[...] apela-se, cada vez mais, em todos os ordenamentos jurídicos, para a necessidade de, em matéria de planeamento territorial, se encontrar um ponto de equilíbrio entre a previsibilidade das normas planificadoras e a sua flexibilidade. A necessidade de as referidas normas servirem de base de confiança às intervenções urbanísticas mas, ao mesmo tempo, incorporarem mecanismos que permitam reagir, em tempo oportuno, às alterações e à evolução das condições económicas e sociais leva a que em muitos desses ordenamentos se venha discutindo a melhor via para se alcançar tal equilíbrio. [...] A necessidade de se estabelecerem modelos de flexibilização do planeamento assume particular importância quando o sistema se baseia em instrumentos de intervenção muito restritivos e bastante precisos, como acontece na maioria dos sistemas europeus (à excepção da Grã-Bretanha).²

Esta necessidade de se estabelecerem “modelos de flexibilização do planeamento” deve ser interpretada dentro de uma óptica meramente operativa. Ou seja, exclusivamente

² Fernanda Paula Oliveira, “Leis decretos e afins urbanísticos no contexto europeu”, Sociedade e Território nºs 37 e 38, p. 152, 2004.

dentro de uma relação com os processos operativos nele implicados e, sobretudo, na sua gestão. O mesmo é dizer, com os processos que conduzem à materialização das previsões nele fixadas. Noutras palavras, com **os modos como os fins estabelecidos no planeamento são atingidos**. Não se trata, por conseguinte, de uma necessidade associada aos processos cognitivos, nos quais as condicionantes típicas da ocupação, uso e transformação do solo (económicas, políticas, sociais, culturais, geográficas, geológicas, etc.) estariam, inevitavelmente, implicadas. Ou seja, de uma necessidade ligada àqueles processos, que se traduzem na natureza dos seus resultados práticos, dos seus fins, no terreno, em termos físicos, morfológicos ou funcionais, e que se manifestam no mérito intrínseco da racionalidade técnica ou científica que os inspiram. Isto, sem prejuízo do seu carácter nuclear, pois constituem o suporte e o conteúdo essenciais do planeamento. Trata-se, isso sim, dos processos, essencialmente de controlo, que interferem mais imediata e directamente com as iniciativas de construção e transformação da cidade por parte dos cidadãos, em especial dos promotores, e naturalmente com a actividade dos arquitectos. **E cujo carácter é eminentemente procedimental, administrativo e normativo.**

Explicitemos melhor esta ideia. O planeamento urbanístico é uma actividade na qual predomina a racionalidade instrumental. Isto é, aquela racionalidade que se apoia na ciência e na técnica para habilitar o homem a compreender e dominar o mundo, e que se caracteriza por acções orientadas exclusivamente para a produção de certos efeitos desejados. Na racionalidade instrumental do planeamento urbanístico identificamos, pelo menos, duas categorias de comportamento racional: o comportamento cognitivo e o comportamento operativo. O comportamento racional cognitivo (racionalidade cognitiva-instrumental) é aquele que se orienta exclusivamente para a obtenção de efeitos, ou resultados, concretos no terreno, em termos físicos, morfológicos ou funcionais, com reflexos na natureza desses resultados, isto é, no mérito obtido ao nível do ordenamento urbano, o seu objectivo fundamental. O comportamento racional operativo (racionalidade operativa-instrumental) é aquele que se orienta exclusivamente para a obtenção de efeitos ao nível do seu funcionamento, e que se traduz na sua maior ou menor eficácia, isto é, ao nível da eficácia dos processos ou modos como pode atingir, melhor ou pior, os objectivos desejados.

As ligações e inter-relações intrínsecas entre estes dois tipos de racionalidade são óbvias, normais e naturais. Actuam frequentemente em acção conjugada, conformando uma espécie de unidade super-estrutural dentro da qual se condicionam mutuamente, sendo, por isso, difícil distinguir cada um em separado. Em grande parte, a importância do enfoque proposto nesta tese advém deste carácter. Mais concretamente, da capacidade da racionalidade operativa condicionar a racionalidade cognitiva e, por conseguinte, os

resultados físicos, morfológicos e funcionais. .

A questão da necessidade de uma maior flexibilização (ou menor rigidez) dos instrumentos de intervenção e gestão urbanística, dentro deste entendimento, constitui, como se disse, um tema clássico e uma preocupação amplamente comentada e discutida em obras e artigos de muitos autores. Vejamos qual a orientação crítica dominante de algumas perspectivas conhecidas.

Nuno Portas, por exemplo, para a resolução deste problema, isto é, para eliminar ou, ao menos, atenuar os referidos efeitos perversos, e em particular a gestão burocrática com que “continuamos a estar condenados”³, defende um processo de regulação variável, no qual o plano apenas deve desenhar (e, por conseguinte, impor) “convictamente na justa medida da nossa **convicção** ou do **consenso** necessário e suficiente que aqui e agora se pode conseguir”, enfatizando o conceito de democracia como valor essencial quando afirma: “será isso o desenho ou o projecto de cidade em **democracia**”.

Francois Ascher (1998, p. 148) sustenta a ideia de um novo modelo de governação urbana, integrando metodologias de planeamento interactivas e flexíveis, face às novas exigências da cidade contemporânea. Metodologias que capacitem o plano a resistir a flutuações sem se desintegrar. Isto é, metodologias que permitam alterar e reajustar o plano sem pôr em causa a sua coerência interna e o seu núcleo essencial mais caracterizador, que define o “projecto de cidade”.

Alberto Mioni⁴ coloca a tónica no conceito de “*adaptabilidad*” (“*Plan adaptativo*” ou “*proyecto débil*”), isto é, numa atitude projectual mais encaminhada a reduzir as diferenças entre sonho e realidade. Quer dizer, entre a mera ideia, a intenção sem bases sólidas de sustentação das propostas e soluções projectadas e as exigências ou necessidades da verdadeira realidade urbana.

Patsy Healey defende uma concepção que pode ser traduzida pela expressão, aliás, emblemática e particularmente expressiva: “não basta planear para as pessoas é também necessário planear com as pessoas” (1990). Uma concepção que se insere num dos

³ Nuno Portas, “*A execução dos Planos Directores Municipais*”, Associação Portuguesa de Direito do Urbanismo, Almedina, 1998, p. 85.

⁴ Alberto Mioni, *La ciudad existente y la ciudad soñada: Consideraciones sobre el uso de la Historia Urbana en el Planeamiento Urbanístico*. Ciudades, nº 3, Instituto de Urbanística de la Universidad de Valladolid, 1996.

esforços mundialmente mais importantes e significativos - e, quiçá, mais radicais - para eliminar a carga impositiva e autoritária e os consequentes efeitos negativos do planeamento tradicional, assumindo-se como modelo alternativo: a designada “corrente comunicativa ou colaborativa”. Dentro desta, o modelo conhecido normalmente como “*Planning Through Debate*” (Planeamento Através do Debate) proposto por Patsy Healey, é uma linha que, ao enfatizar a “teoria crítica” desenvolvida pela “Escola de Frankfurt” e em particular por Jürgen Habermas (a base teórica de sustentação desta corrente), é, sem dúvida, a linha com maior potencial explicativo e que expressa preocupações mais amplas e profundas. A promoção da inclusão social, a construção e reforço do “capital social” da sociedade e o incremento, quer das relações de confiança entre os intervenientes (decisores, promotores e público em geral), quer de boas práticas de gestão e governação, são os seus fundamentos inspiradores.

Em suma, a orientação crítica dominante de todas estas ideias e teorias parece assentar no questionamento de três pilares fundamentais que sustentam o planeamento urbanístico: 1) a capacidade analítica, cognitiva, de prever um futuro desejável; 2) a faculdade de poder fixar esse futuro desejável de uma vez e para sempre; 3) e a legitimidade democrática (e mesmo moral) de o impor aos outros sem lhes pedir a opinião. Ou seja, tem por base limitações evidentes e indiscutíveis que fragilizam a sua coerência racional e, por conseguinte, dão consistência e estimulam a procura de soluções alternativas potencialmente capazes de resolver e superar esses conflitos.

Mas, a questão não pode ser reduzida apenas às suas fragilidades. Carece de uma outra variável muito importante e decisiva: os benefícios implicados; a convicção, socialmente reconhecida (e, aliás, justificada pela utilidade e eficácia demonstradas pelo planeamento no passado), de que há valores mais altos que se sobrepõem. Ou seja, aspectos, físicos, morfológicos e funcionais essenciais para o ordenamento racional e harmónico das cidades, absolutamente imprescindível à vida moderna, e que apenas desse modo, isto é, através do planeamento, podem ser garantidos.

Estes aspectos, essenciais e decisivos para garantir o ordenamento racional e harmónico das cidades, conformam aquilo que poderemos designar como “núcleo essencial mais caracterizador do plano” e que define o “projecto de cidade”, isto é, o conceito de cidade proposto no plano em termos dos seus elementos primários, físicos, morfológicos e funcionais.

É sabido que este “núcleo essencial mais caracterizador do plano”, esta estrutura primária orientadora do desenvolvimento urbano, possui uma enorme resistência às fracturas e desvios a que normalmente está sujeito no decurso, de longo prazo, do processo de

execução, e portanto que só muito dificilmente o “projecto de cidade” nele talhado não será concretizado. Por isso se diz muitas vezes - com inteira propriedade, sublinhe-se - que o plano constitui, em última análise, um quadro de referência imprescindível. O reconhecimento deste facto e respectivos benefícios implicados constitui um fundamento decisivo, que antagoniza com o reconhecimento dos problemas, limitações e debilidades inerentes ao processo de planeamento. Fundamento que é duplamente reforçado pela manifesta inexistência de alternativas e também pela atenuação de alguns dos problemas mais sensíveis, ao menos no plano formal, como é o da tradicional incompatibilidade da sua ambígua legitimidade burocrática com a cultura democrática actual.

A questão poderá configurar-se, pois, numa outra dicotomia: entre a aceitação dos “custos de contexto”, como uma inevitabilidade, um mal menor, digamos assim, tendo por base o resultado francamente positivo da relação com os benefícios (relação custo-benefício) dado por esta garantia, e a recusa da inevitabilidade dos “custos de contexto” e a crença de que é possível otimizar os benefícios. As linhas que defendem o princípio da flexibilização do planeamento (posição, aliás, generalizada e praticamente consensual, e que é inclusivamente difundida pelo próprio Conselho Europeu de Urbanistas⁵), estão cientes da realidade descrita e estão, obviamente, a tomá-la em consideração. Porém, a privilegiar a optimização dos benefícios. Ou seja, estão a questionar o processo operativo determinista e rígido, de precisão e fixidez (de plano fixo de uma vez e para sempre), incoerente com o carácter da realidade urbana, e a defender um processo operativo alternativo, capaz de lhe conferir a necessária coerência. Noutras palavras, de o tornar mais compatível com a pluralidade social e com a heterogeneidade e as dinâmicas espaciais e territoriais. **Porém, de uma forma que consideramos excessivamente especializada e uniteralizada, geral e transversal.** E, claro, necessariamente, insatisfatória. Esta insatisfação é, precisamente, o nosso ponto de partida.

⁵ Com efeito, as definições e critérios proclamados pelo Conselho Europeu de Urbanistas (para citar um exemplo especialmente marcante), prescreve designadamente que, “o urbanismo contribui sempre para pôr em evidência as liberdades de escolha e as margens de flexibilidade” e que “a planificação não é determinista. Pretende estabelecer equilíbrio e harmonia. Assinala as opções possíveis, salvaguarda a liberdade de escolha para o presente e o futuro. É concebido para poder ser adaptável à evolução das circunstâncias”. Prescrições que, no fundo, definem a natureza e os princípios fundamentais a seguir pelo “urbanismo e pela planificação dos profissionais urbanistas”, mas que, como facilmente se reconhecerá, se afastam muito da prática real, da prática administrativa e das directivas emanadas pelos sistemas de urbanismo. E, portanto, que pouco (ou nada) têm a ver com a realidade do urbanismo que “constrói”, efectivamente, as nossas cidades.

2. Definição do Problema de Investigação

Evidentemente, a principal dificuldade não reside propriamente na constatação e fundamentação da necessidade de se flexibilizar o planeamento e a sua gestão, mas antes na maneira como se poderá processar essa flexibilização, isto é, na conformação dos critérios e modos, ou processos, como se poderá operacionalizar uma metodologia procedimental adequada para atingir essa finalidade. Algo sobre o qual a análise, interpretação e compreensão dos critérios, modos, procedimentos e, necessariamente, das normas utilizados no nosso quotidiano, isto é, das práticas urbanísticas actuais, pode ajudar-nos a perceber um pouco melhor.

Ora bem, é consabido que a regulação e o próprio direito detêm, logicamente, uma posição e uma responsabilidade particularmente decisivas na conformação das práticas urbanísticas, já que condicionam todas e quaisquer opções, independentemente das suas potenciais virtualidades. Sem colocarmos em causa a submissão do planeamento e da sua gestão à lei e ao direito, sem dúvida necessária, legítima e inquestionável, parece inevitável que tal conduz, forçosamente, a um acréscimo significativo de dificuldades para encontrar uma solução satisfatória, face, precisamente, ao suplemento de interdisciplinaridade, e naturalmente de complexidade, que introduz no sistema, já de si extremamente complexo.

A preocupação enunciada na citação antecedente, de encontrar um ponto de equilíbrio entre a previsibilidade das normas planificadoras (face à necessidade de as referidas normas servirem de base de confiança às intervenções urbanísticas) e a sua flexibilidade (incorporando, ao mesmo tempo, mecanismos que permitam reagir, em tempo oportuno, às alterações e à evolução das condições económicas e sociais), corresponde, aparentemente, à leitura - aliás, numa síntese particularmente feliz e expressiva -, de uma "corrente de pensamento", especializada e particularmente influente, dos fundamentos invocados por este inconformismo lactente (incluindo dos invocados pela corrente comunicativa ou colaborativa). Leitura que parece traduzir a orientação da procura de uma resposta institucional ao problema.

No entanto, apesar de todo este quadro de posições e esforços, a verdade é que até ao momento ainda não nos conseguimos libertar da gestão burocrática a que, como nos diz Nuno Portas, "continuamos a estar condenados". Bem pelo contrário, o seu incremento tem sido evidente. O rigor, a precisão e o cumprimento estrito, não apenas têm sido as tónicas dominantes das práticas da Administração do Urbanismo, como têm sido alargados e consolidados, ao menos no que ao nosso país diz respeito. O que significa que permanece uma desconexão evidente relativamente à fundamentação teórica

evocada e, inclusivamente, aos princípios que parecem reunir um amplo consenso, não apenas entre os urbanistas, mas também entre os próprios juristas.

Ora, esta contradição entre a intenção e acção - ou, se quisermos, entre teoria e prática - tem, necessariamente, uma explicação. Explicação essa que, suspeitamos, pode ajudar-nos a compreender melhor a racionalidade que fundamenta e suporta as **práticas urbanísticas reais e concretas** no nosso país e, naturalmente, a esclarecer alguns dos aspectos fundamentais que justificam, contra a posição ilustrada da generalidade dos teóricos e pensadores, a desvalorização (ou esquecimento) da importância e necessidade materiais de se flexibilizar o planeamento e a sua gestão.

O presente trabalho não tem como objectivo, evidentemente, descobrir a solução com a qual se poderia operacionalizar uma metodologia que permita flexibilizar, satisfatoriamente, o planeamento e a sua gestão. Isso seria, muito provavelmente, o mesmo que procurar a “pedra fundamental [...] com a qual teria sido constituído o universo” (Morin, 1998, 2000). É muito mais modesto. Sem se afastar das preocupações e dos esforços realizados até ao momento pelos autores supra-citados e outros, propõe-se tentar uma aproximação à **compreensão da racionalidade, do pensamento que dirige, influencia e, em grande parte, determina algumas das práticas urbanísticas reais e concretas em Portugal, das práticas de Planeamento e gestão Urbanística na sua relação com a temática da importância e necessidade da sua flexibilização.**

O motivo desta preocupação é óbvio, no nosso ponto de vista. Trata-se, claramente, de um campo de estudo sobre o qual existem mais dúvidas do que respostas, apesar dos esforços levados a efeito. De facto, tanto quanto pudemos constatar na análise da literatura, o tratamento deste tema específico, isto é, do problema da necessidade, do significado e da importância da flexibilização do planeamento e da sua gestão (sob o ponto de vista operativo-instrumental, não na perspectiva cognitiva, da natureza dos seus resultados práticos, sublinhe-se), além de revelar, de uma maneira geral, algumas carências de fundamentação teórica (em nosso juízo, devido precisamente ao seu carácter excessivamente especializado e uniteralizado), também denota dificuldades em estabelecer a necessária relação empírica, isto é, com a realidade das práticas urbanísticas reais e concretas. São, no essencial, estas duas lacunas, mas em especial a da relação empírica, que este estudo tenta colmatar.

A questão de partida para a investigação será, portanto, a seguinte: **porque será que o Sistema do Urbanismo português, contrariando o consenso ilustrado, praticamente generalizado, relativamente à necessidade do Planeamento e Gestão Urbanística operar metodologias flexíveis, tem vindo a enfatizar cada vez mais o determinismo, a**

precisão e a fixidez, e não nos liberta da gestão burocrática a que “continuamos a estar condenados”?

Assim, em síntese, e mais precisamente, o nosso estudo terá como objectivo geral tentar desenvolver uma **aproximação à compreensão da problemática da flexibilização da prática de “planeamento e gestão urbanística”** em Portugal. Implicando um percurso cujos objectivos específicos serão:

1. Destacar e analisar as diferentes concepções e teorias sobre a necessidade de flexibilização do planeamento;
2. Compreender as razões da tendencial vocação restritiva e precisa, isto é, “rígida”, dos instrumentos de intervenção e gestão urbanística;
3. Estabelecer e avaliar as relações entre a noção de flexibilização/rigidez e alguns dos instrumentos de intervenção e gestão urbanística mais significativos em contextos reais.

3. Pertinência Social e Científica

A visibilidade e importância do debate do tema têm sido expressas, sobretudo, por artigos académicos e por uma grande diversidade de tópicos em obras dispersas que, por regra, tratam temas mais gerais. Entre estes, contam-se muitos trabalhos de valor e riqueza incalculáveis e cujas contribuições constituem um acervo inesgotável e absolutamente incontornável para apoio desta tese (já tivemos, aliás, a oportunidade de registar e comentar alguns dos exemplos mais significativos).

No entanto, e apesar dos esforços levados a efeito, não conseguimos identificar nenhum estudo que se tenha debruçado com a profundidade necessária e suficiente sobre esta problemática nos termos que atrás explicitámos, isto é, no quadro da relação com as práticas urbanísticas reais e concretas e numa óptica não compartimentada, não especializada, globalizante e complexa.

De facto, a questão em análise, como atrás explicitámos, é um problema do âmbito da racionalidade operativa-instrumental, reflectindo-se, por isso, directa e materialmente nos modos de operacionalizar as práticas urbanísticas. E, por conseguinte, nas normas e procedimentos que as condicionam e determinam. Daí que, entendamos que a satisfação destes dois requisitos (e muito especialmente o de uma relação empírica clara e efectiva devidamente contextualizada, pela razão exposta), apesar de não ser, ao menos aparentemente, uma condição exclusiva ou determinante para se extraírem conclusões

importantes (como aliás parece demonstrar o riquíssimo valor das contribuições existentes), é uma condição absolutamente imprescindível para se poder “chegar mais perto da problemática real” ou, se quisermos, para se ter uma visão mais realista do problema, da realidade. Podemos dizer, para se ter uma compreensão mais globalizante. Uma compreensão que, sem renunciar ou desactivar nenhuma das condicionantes super-estruturais dos processos de desenvolvimento urbano e os seus respectivos reflexos na regulação e controlo, em particular a renda do solo e, sobretudo, a dicotomia entre a função social e os interesses imobiliários especulativos nele implicados, dirige, deliberada e estrategicamente, o foco da sua atenção para o âmago dos processos instrumentais, para o entendimento dos processos que conduzem à materialização física desse desenvolvimento urbano.

Por conseguinte, o estudo aborda um tema que é hoje, e tem sido praticamente desde sempre, uma das questões fundamentais dos estudos sobre o urbanismo, mas que permanece sem uma resposta satisfatória. A sua importância radica, principalmente, no facto da Administração do Urbanismo (o universo de fundo do seu enfoque: as práticas reais e concretas de planeamento e gestão urbanística), enquanto micro-sistema onde impera a racionalidade operativa-instrumental, permitir testar hipóteses sobre a sua **flexibilização** e proceder a análises com um grau de consistência difícil de atingir noutros níveis de organização e de análise. É, aliás, este enfoque nos problemas das práticas reais e concretas de planeamento e gestão urbanística, esta relação empírica contextualizada e não compartimentada (que nos impõe incursões particularmente ousadas em terrenos nunca antes desbravados: aos meandros de algumas normas e procedimentos administrativos, numa óptica operativa e funcional), que define o principal traço da originalidade da investigação e a sua potencial contribuição para a geração de novos conhecimentos disciplinares.

4. Metodologia de investigação desenvolvida

Para evitar o risco de dispersão, e consequentemente de dissolução do enfoque disciplinar, a investigação foi estruturada em torno de um eixo central unitário e sólido: em torno dos processos que influenciam, determinam e conformam as práticas predominantes de construção e transformação da cidade - ou, se quisermos, das **práticas urbanísticas** - e respectivas relações e interacções complexas nelas implicadas. Ou seja, superando a concepção linear ou unipolar (centrada exclusivamente nos processos de planeamento, como tem sido mais frequente) ou bipolar (centrada exclusivamente nas relações entre os processos de planeamento e a sua gestão ou execução), e aderindo à ideia de que a análise dos processos de construção e transformação da cidade deve centrar-se nas

relações multipolares ou poligonais que se encontram presentes e ligadas, indissociável e intrinsecamente, às **práticas urbanísticas**. Trata-se de um sistema de relações entre comandos, instrumentos e técnicas, hiper-complexo, nem sempre coerente em termos orgânicos e convergente nos seus objectivos e nos seus efeitos, como aliás a generalidade dos urbanistas e profissionais (incluindo do direito) frequentemente denuncia, mas que é mobilizado e accionado automaticamente para conformar e vincular as **práticas urbanísticas** que “fazem cidade” predominantemente, digamos assim. Sistema de relações este que, obviamente, não está isento, muito pelo contrário, de potenciais conflitos, contradições e certas imperfeições que dificultam ou complicam a sua operacionalidade e afectam os seus resultados práticos.

Por conseguinte, este enfoque sendo um enfoque especificamente comprometido, dirigido e especializado, diríamos mesmo, instrumentalizado - como condição metodologicamente imprescindível à investigação -, não é, todavia, parcial. Isto é, não dirige o seu ângulo de visão a uma única parte (ou compartimento) dos processos de “fazer e pensar as cidades” e, portanto, não delimita com fronteiras estanques o seu espectro analítico. Ao invés, procura, na esteira da concepção moriniana de “pensamento complexo”, relacionar as partes com o todo e o todo com as partes. Procura formular um ponto de vista dialéctico, globalizante e total, necessariamente não compartimentado. Uma perspectiva que consideramos vital por corresponder a uma visão mais realista da realidade do urbanismo, permitindo-nos, ao menos potencialmente, uma maior aproximação à verdadeira compreensão do real. E consequentemente, paralelamente, à verdadeira compreensão das **práticas urbanísticas** reais e concretas utilizadas habitualmente em Portugal, das práticas que, de uma maneira geral e maioritariamente, fazem as nossas cidades. E que, tal como acabámos de expressar, definimos como o conjunto de actos ou acções que interferem ou promovem potencialmente a construção e transformação física, morfológica e funcional da cidade (sob o eixo epistemológico das suas condicionantes típicas), mobilizando e accionando automaticamente um complexo sistema de relações entre comandos, instrumentos e técnicas (o Planeamento Urbanístico, a Gestão urbanística bem assim como as normas de âmbito geral e local) para enformar e conformar a sua concretização material.

Sistema de relações este cujas ramificações e interacções seguem uma directriz estrutural básica, que podemos esquematizar da maneira seguinte:

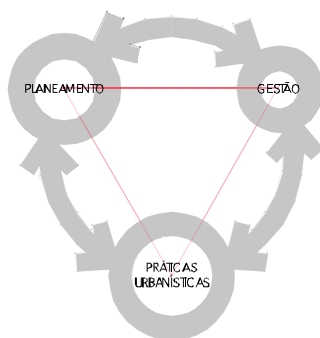


Figura 1 – Representação da estrutura básica do sistema de relações e interações entre o Planeamento, a Gestão e as Práticas Urbanísticas (implicando todos os comandos normativos que os conformam e que, supostamente, definem o universo do urbanismo real e concreto)

Não obstante esta relação empírica, com a realidade, a pesquisa teve um carácter essencialmente bibliográfico e documental, tendo adoptado uma perspectiva de aproximação ao “tripé” teórico que articula os princípios do pensamento complexo aprofundado por Morin (aproximação, sublinhe-se, que não visa somente fundamentar a grelha compreensiva que ajudará a conformar as interpretações do estudo, mas também, e sobretudo, dirigir e unificar o pensamento no diálogo multidimensional, não compartimentado e sistémico, que precisamos de construir, por meio da sua qualidade de principio regulador do pensamento que é), as bases essenciais do pensamento social e filosófico de Jürgen Habermas e as principais conclusões dos estudos empíricos sobre o desenvolvimento económico de Robert D. Putnam.

A selecção e articulação destes importantes quadros analíticos, que interpretam a realidade social, económica e cultural contemporânea à luz de um enfoque comum, entre outros, de crítica ao positivismo dogmático, são justificadas pelo facto da pesquisa exploratória, previamente realizada, nos ter revelado existir uma ligação estreita (se não mesmo, simbiótica e umbilical) entre os seus pressupostos teóricos conjugados e aqueles que sustentam as práticas de “planeamento e gestão urbanística”. E mais importante - após confirmação, na análise mais aprofundada da literatura, não apenas desta ligação, mas também do potencial explicativo de tal conjugação (que, como dissemos, brota das exigências internas que o problema de investigação suscita) -, pela necessidade de aprofundar e enriquecer, com o apoio do seu potencial explicativo, as ideias e teorias existentes. Já que a dinâmica mais viva e rica do debate actual se centra, precisamente, nesta relação.

As ideias e reflexões existentes revelam de uma maneira geral, como já dissemos, um certo distanciamento deste ângulo de visão, que parece sintomático de dificuldades de uma contextualização metodologicamente imprescindível para a compreensão destas relações. Dificuldades que, precisamente, pretendemos superar através de dois métodos

complementares.

Em primeiro lugar, através da operacionalização metodológica do atrás referido quadro analítico ou eixo epistemológico que construímos para o efeito, potencialmente capaz de nos permitir, de uma forma dialógica, multidimensional, não compartimentada e sistémica, esboçar uma **visão ampla e geral** o mais realista possível da realidade dos factos e dos fenómenos que pretendemos analisar. E em segundo, da integração de análises empíricas pertinentes e conclusivas de alguns **exemplos paradigmáticos**, devidamente seleccionados da vasta panóplia de instrumentos de intervenção do sistema do urbanismo português, e de alguns **estudos de caso**, em busca de evidências sobre a racionalidade e adequação prática de cada uma das diferentes soluções adoptadas dentro do seu contexto real. Análises essas capazes de nos conformarem, ao menos potencialmente, também uma **visão substantiva**, específica, circunstanciada e concreta, que contribua para um novo modo de entender a relação da disciplina urbanística e das práticas e saberes profissionais com a política (e os seus mecanismos operacionais), com as práticas administrativas e, sobretudo, com a realidade complexa, social, cultural, económica, territorial e urbana.

No plano documental foram essencialmente os textos legais e regulamentares mais significativos, os planos e as informações empíricas sobre as práticas urbanísticas e técnico-administrativas utilizadas predominantemente em Portugal que nos serviram de apoio à pesquisa.

Para atingir os objectivos pré-determinados estruturámos o trabalho de acordo com um esquema de desenvolvimentos temáticos progressivos e sequenciais e um discurso comandado pela coerência lógica e complementaridade de conteúdos.

Numa primeira fase (**capítulo I**), como que a formar uma espécie de pórtico de entrada nos temas mais densos e complexos que se vão seguir, procedemos à descrição e análise das principais perspectivas teóricas e abordagens metodológicas do planeamento com o propósito de enquadrar, conceptual, histórica e epistemologicamente o problema de investigação, permitindo-nos identificar, destacar e discutir as ideias e reflexões mais significativas, e finalmente os aspectos teóricos mais relevantes do debate actual. Aspectos que, precisamente, face às exigências internas que o problema de investigação suscita, vinculam e justificam a construção do compósito teórico de referência para interpretação do estudo, isto é, o quadro compreensivo adoptado.

Numa segunda (**capítulo II**) procedemos à construção do supra-citado quadro teórico de referência, expondo os princípios essenciais dos seus pressupostos teóricos, o seu entrelaçamento e as suas ligações e limitações fundamentais.

Numa terceira (**capítulo III**) descrevemos e discutimos a regulação do sistema do urbanismo português, procurando identificar os problemas e as perspectivas que suscita, num registo de aproximação à contextualização não compartimentada, sistémica e complexa do problema em análise, desenvolvido no capítulo II.

Numa quarta etapa (**capítulo IV**), expusemos os resultados do estudo de casos, procurando traduzir o alcance analítico do quadro compreensivo adoptado sobre a realidade factual e concreta dos instrumentos de planeamento, dos mecanismos de gestão e dos fenómenos em estudo, evidenciando a racionalidade e pertinência das soluções e opções que instituem o sistema de relações entre a gestão e o planeamento.

Na parte final do trabalho apresentamos uma síntese sistemática da reflexão desenvolvida ao longo do estudo: as principais implicações teóricas e potenciais aplicações práticas das evidências obtidas mais relevantes, relacionando-as com outros trabalhos, e indicamos algumas limitações encontradas e potenciais linhas de investigação, suscitadas por este trabalho, passíveis de exploração em futuros estudos.

5. Estratégias de Investigação

Os resultados de uma investigação qualitativa, dada a sua natureza particular tanto ao nível ontológico (natureza da realidade investigada) como no plano epistemológico (relação do investigador com o objecto de estudo) e metodológico (formas de procura do conhecimento), oferecem-nos sempre uma visão subjectiva e axiologicamente comprometida - nunca de pura neutralidade -, arrastando e implicando inexoravelmente o investigador com todo o seu *background* intelectual, cultural e profissional. De facto, não é possível dissociar o trabalho analítico - os seus passos, as suas estratégias, os seus métodos e técnicas - do investigador que lhe está subjacente. Daí que, aquilo que pode ser a sua maior virtude facilmente se pode transformar no seu pior defeito.

A qualidade de um estudo qualitativo depende, por isso, muito mais do capital humano, isto é, das potencialidades do investigador: dos seus conhecimentos, do seu treino e, sobretudo, de capacidades como a perseverança (implicando envolvimento em tempo, necessariamente), a criatividade e a sensibilidade na utilização de estratégias de verificação, do que propriamente das regras e das técnicas. Ainda que estas se afigurem

essenciais para que este possa encontrar, não apenas o caminho certo, mas o melhor caminho entre os vários sempre possíveis.

Se uma pesquisa nasce de uma inquietação, de uma motivação íntima insuficientemente elucidada pelos estudos existentes, como é o caso - do desencanto pelas práticas vigentes da administração do urbanismo em Portugal -, o investigador não é - e nunca pode ser - um elemento neutro ou secundário. A sua presença e a sua importância vão, necessariamente, emergindo e afirmando-se à medida que avança no processo de investigação, desde a escolha do tema, passando pela definição do problema de partida, pela utilização dos instrumentos e dos métodos, até à selecção dos autores e das referências teóricas que constituirão a base analítica, interpretativa e compreensiva do estudo. E, inclusivamente, do tipo de discurso adoptado (um aspecto que neste trabalho talvez seja particularmente evidente).

Ele busca o conhecimento. Não o conhecimento dirigido pela concepção positivista baseada nas leis da mecânica, procurando identificar as relações de causa e efeito entre processos ou fenómenos. Mas o conhecimento guiado pela concepção complexa, baseada na teoria da relatividade de Einstein, nas reflexões da física quântica e na teoria do caos, que nos ajuda a entender que até as coisas mais simples da nossa vida são mais complicadas do que parecem á primeira vista. Ou seja, pela concepção que nos ajuda a compreender melhor o mundo tal como ele é na realidade. Pela concepção capaz de inspirar e fundamentar o único pensamento que lê o complexo no simples, e que para compreender as ideias as insere num complexo sistema de pensamentos e experiências para serem contextualizadas. Que considera as relações e interdependências invisíveis e complexas entre os domínios, as perspectivas e as disciplinas, e que possui a capacidade de colocar o conhecimento no contexto, a parte no conjunto.

Mesmo que não de uma forma, necessariamente, deliberada, organizada e sistemática ele busca o conhecimento pertinente na acepção moriniana. Procura o envolvimento do único pensamento que consegue ver a realidade de forma mais realista. Porém, sem nunca o alcançar plenamente. Progredindo, gradual e lentamente através de tentativas efémeras, imperfeitas e inacabadas.

Mas a investigação qualitativa é assim mesmo: uma permanente confrontação com o senso-comum, com o desconhecido e com a ignorância. Uma confrontação que suscita sempre novas interrogações que, por sua vez, despertam novas inquietações e, não raras vezes, novas confrontações (a essas potenciais confrontações nos havemos de referir na parte final deste trabalho). Não apenas por isso mas sobretudo por isso, ela exige um processo dinâmico, interactivo e não linear. Um processo que nos obriga a incessantes

recuos de vai-e-vém, da frente para trás e de trás para a frente, entre o projecto delineado e o desenvolvimento, entre o final, o meio e o princípio, redefinindo as decisões e opções metodológicas que devemos seguir a fim de assegurar a necessária coerência e a máxima completude (a possível na incompletude intrínseca ao processo científico) entre a parte da realidade que queremos compreender melhor, a realidade já conhecida e compreendida por alguns (sobre a qual tivemos que mergulhar para recolher os seus preciosos ensinamentos) e a análise e interpretação dessa mesma parcela da realidade.

Impõe-se, por isso, explicitar, ainda que muito sinteticamente, este processo dinâmico, interactivo e não linear, isto é, as “técnicas de investigação” e as “estratégias de verificação” adoptadas no decurso da investigação para nos ajudar a garantir o rigor e qualidade do estudo e a credibilidade do resultado, quer dizer, da interpretação esboçada.

Como é consabido, o rigor e a qualidade da investigação qualitativa obedece a critérios necessariamente diferentes da investigação quantitativa. Ainda que estas diferenças sejam mais evidentes ao nível formal do que propriamente substancial, mais terminológico do que de conteúdo, não há dúvidas que as diferenças ao nível ontológico e epistemológico impõem posturas metodológicas distintas. E desde logo face à incompatibilidade do paradigma interpretativo, hermenêutico, por natureza relativista e subjectivo, com o determinismo positivista, próprio do paradigma racionalista ou quantitativo.

Assim, e seguindo as recomendações de alguns autores que têm reflectido sobre esta temática específica como, por exemplo, Clara Pereira Coutinho⁶ e Valerie J. Janesick⁷,

⁶ Cfr. artigo, *A qualidade da investigação educativa de natureza qualitativa: questões relativas à fidelidade e validade*. Disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/7884>. Acesso em 10 de Março de 2009. Para se conseguir a solidez ou consistência da interpretação esboçada acerca do problema investigado, e por conseguinte, o rigor e a qualidade da investigação qualitativa, o seu valor científico, é necessário garantir quatro critérios ou requisitos. São eles, a **credibilidade** (*credibility*), a **transferibilidade** (*transferability*), **consistência** (*dependability*) e a **aplicabilidade** ou **confirmabilidade** (*confirmability*). **Credibilidade** é, basicamente, a capacidade de confirmação dos dados. Corresponde à “validade interna” na terminologia quantitativa e diz respeito à fidelidade ou fiabilidade das construções/reconstruções elaboradas pelo investigador ao reproduzir os fenómenos da vida real em estudo. Uma das formas de garantir a credibilidade é, entre outras, garantir que os objectivos da pesquisa foram efectivamente atingidos. **Transferibilidade** refere-se à capacidade dos resultados obtidos poderem ser aplicados noutros contextos. Trata-se de um conceito equivalente ao de generalização (ou validade externa) dos estudos quantitativos ou experimentais. Obtém-se pela densidade da descrição dos dados no sentido de ser capaz de representar a diversidade das perspectivas. **Consistência** é o equivalente na pesquisa qualitativa para o conceito de fiabilidade da investigação quantitativa. Ou seja é a capacidade de replicar o estudo ou, se quisermos, a capacidade de produzir os mesmos resultados aplicando os

entre outros, e precisamente dentro deste âmbito, distinto da investigação quantitativa, e na perspectiva do reforço da solidez da interpretação esboçada, aquilo que aqui nos interessa destacar é a natureza da auto-verificação que iremos activar e processar no decurso do processo de investigação. Ou seja, sendo mais precisos, é evidenciar as técnicas que serão aplicadas e de que forma serão concretizadas na prática. Isto, evidentemente, com referência àquelas técnicas que se mostram adequados às características específicas da nossa investigação em concreto (de carácter essencialmente bibliográfico, documental e empírico) e à sua utilização como ferramentas heurísticas, isto é, que podem ser utilizadas pelo investigador no próprio processo de pesquisa.

As técnicas que reúnem estas condições são essencialmente duas: a **análise de casos negativos** e a **triangulação**. Esta última a desenvolver em três perspectivas diferentes: **triangulação de dados**, **triangulação teórica** e **triangulação interdisciplinar**. Dentro da **análise de casos negativos**, sublinhamos a confrontação com interpretações antagónicas, nomeadamente com as perspectivas institucional, especializada e jurídica, que é, aliás, a tónica dominante e transversal de todo o trabalho. Na **triangulação de dados**, realçamos a confrontação diversificada de fontes, nomeadamente de fontes de

mesmos instrumentos, confirmando-se deste modo, a “neutralidade” destes. **Aplicabilidade** ou **confirmabilidade** possui o mesmo significado da objectividade na pesquisa quantitativa e tem como objectivo verificar até que ponto o investigador se esforçou na tentativa de estudar objectivamente os conteúdos subjectivos dos sujeitos, ou ainda, de equacionar se as interpretações da realidade são legítimas ou meros fragmentos da sua imaginação. Para serem atingidos estes requisitos são propostas estratégias específicas. A saber; **análise de casos negativos** (os *negative cases analysis*), **triangulação** (a *triangulation*), **revisão por pares** (o *peer debriefing*), **envolvimento prolongado** (um *prolonged engagement*), **observação persistente** (uma *persistent observation*), **auditorias** (os *audit trails*), e a **revisão pelos participantes** (o *member checking*). No entanto, há autores que, de entre todas estas técnicas, parecem atribuir uma importância especial à triangulação como ferramenta heurística particularmente acessível ao investigador no decurso do processo de pesquisa, identificando quatro tipos básicos de triangulação (Janesick *apud* Denzin, 1978): **triangulação de dados** (o uso de variadas fontes de dados no estudo), **triangulação de investigadores** (o uso de vários e diferentes pesquisadores ou avaliadores), **triangulação teórica** (o uso de múltiplas perspectivas para interpretar um mesmo conjunto de dados) e **triangulação metodológica** (o uso de múltiplos métodos para estudar um mesmo problema). Para além destes tipos, a supra-citada autora adiciona ainda um quinto tipo: a **triangulação interdisciplinar** (o uso de outras disciplinas) no sentido de ajudar o investigador a sair da trincheira da psicologia (dominante pelo menos em educação) e a informar o processo de pesquisa, ampliando o entendimento do método e da substância.

⁷ Por exemplo, Valerie J. Janesick, *A Dança do Planeamento em Pesquisa Qualitativa: Metáfora, Metodologia e Significado*.

Disponível em <http://www.orbispictus.com.br/downloads/pesquisaqualitativa/DPPQ.pdf>
Acesso em: 16 de Março de 2009.

dados teóricos (bibliográficos), de fontes de dados normativos (diplomas legislativos, regulamentos e planos), de fontes de dados directamente relacionados com a prática concreta da gestão urbanística e do planeamento (provenientes da experiência empírica pessoal e de estudos de caso) e, inclusivamente de dados estatísticos (embora de forma colateral e menos relevante). Para processar a **triangulação teórica** realizada utilizámos, para além do “tripé teórico” de referência, que conjuga perspectivas diferentes, mas convergentes no reforço de um mesmo eixo epistemológico ou de uma mesma linha de orientação teórica (reforço que já contribui, de forma particularmente significativa, para a solidez da interpretação), podemos ainda assinalar o uso de perspectivas diferentes que rivalizam e contraditam, como se referiu antes, com a interpretação que se argumenta.

No plano da **triangulação interdisciplinar**, podemos elencar, para além do urbanismo e da arquitectura (a disciplina que lhe está umbilicalmente ligada e que, necessariamente, com ela se conjuga para gerar espaços urbanos significativos e de qualidade), a filosofia, a sociologia, a economia, a ciência política e o direito. Estas como reflexo da interdependência disciplinar e, naturalmente, das raízes epistemológicas subjacentes ao urbanismo. Este foi, sem dúvida, o mecanismo mais profusamente considerado, aplicado e instrumentalizado - e, quiçá, mais rico -, sendo especialmente inovador na abordagem interactiva e dialógica entre disciplinas e muito em particular entre o direito do urbanismo e as práticas urbanísticas dentro de uma perspectiva operacional e concreta, não puramente jurídica.

CAPÍTULO I

Enquadramento Epistemológico e Conceptual

Neste primeiro capítulo serão definidos os principais conceitos mobilizados na investigação e, simultaneamente, caracterizadas as grandes linhas dos modelos de referência do urbanismo e identificados e discutidos os aspectos temáticos mais problemáticos e controversos contidos nos esforços teóricos desenvolvidos que questionam a prática institucional e tradicional de “planeamento e gestão urbanística” e defendem uma maior flexibilização. Pretende-se com esta abordagem obter as bases elementares e estruturais que constituirão os alicerces do processo de investigação, isto é, os pressupostos teóricos, categorias e conceitos para a construção e consolidação subseqüentes da linha teórica que apoiará e dará sustentação ao trabalho. Noutras palavras, que fundamentará a perspectiva compreensiva adoptada e a interpretação a argumentar. Esta linha teórica de base, conforme aforámos na introdução, representará uma espécie de directriz unificadora de um compósito teórico “tri-partido”, com o qual se procurará estabelecer um diálogo multidimensional, não compartimentado e sistémico com o problema de investigação.

A análise bibliográfica foi organizada e estruturada com base em critérios que procuram reflectir a necessidade das **práticas urbanísticas** incorporarem os avanços das diversas áreas do conhecimento, em especial das que versam sobre as limitações e problemas do método científico clássico e, como consequência disso, de se reposicionarem publicamente em novos moldes face à sua importância para a sociedade. É nesse sentido que se procura fundamentar uma orientação sistémica e complexa, e contrariar a visão institucionalista, tradicional, reducionista, mecanicista e parcelar.

Uma parte significativa do presente capítulo consiste, precisamente, em elucidar a relação dicotómica entre estas duas orientações epistémicas.

O capítulo foi dividido em duas partes, determinadas pela sua lógica relacional e progressiva densidade temática. A primeira parte funciona, basicamente, como uma espécie de pórtico para introduzir os conteúdos mais específicos e complexos que se vão seguir: destina-se a apresentar e discutir os temas mais significativos para a definição e caracterização conceptual do “planeamento e gestão urbanística” e definir os principais conceitos mobilizados para a investigação. A segunda tem como objectivo específico desenvolver aquilo que podemos designar como a “espinal medula” desta tese: o eixo estrutural da investigação, que, precisamente, consiste em elucidar os princípios fundamentais do quadro teórico de referência e debater e circunscrever fundamentadamente a problemática epistemológica que o enquadra e orienta. Mais concretamente, em elucidar a problemática do eixo ou linha filosófica, sociológica e crítica que define o universo cognitivo, a perspectiva analítica e interpretativa da investigação.

1. Principais Conceitos de Referência

1.1. “Planeamento e Gestão Urbanística”: um conceito conformador

Não é habitual a literatura associar desta forma, expressa e declarada, o conceito de “*planeamento*” com o de “*gestão*” para a análise das metodologias de controlo das transformações urbanas neles implicadas. É, aliás, esta peculiaridade a única razão que justifica que nos debruçemos sobre uma temática tão básica e familiar da nossa disciplina. De facto, planeamento urbanístico e gestão urbanística são conceitos distintos. Todavia, em bom rigor, e como aliás é do conhecimento geral, a sua complementaridade funcional intrínseca não permite uma separação fácil e linear. Este é, precisamente, o primeiro motivo que nos leva a considerar tal separação, logo à partida, metodologicamente desaconselhável ao nosso objecto de investigação. E é também por isso que se considera a noção de “planeamento e gestão urbanística” um conceito conformador. Um conceito conformador prévio e natural do objecto de investigação, essencial para tornar mais clara a preocupação central desta investigação e auxiliar a entender melhor a verdadeira razão de ser da estrutura de derivações e conexões progressivamente mais densas e complexas do nosso percurso analítico.

Entre as variadíssimas definições possíveis do conceito de planeamento territorial e urbanístico, adoptámos o seguinte significado: o uso de planos como instrumentos (aplicáveis a diversas escalas espaciais) que se consideram capazes de garantir - em função de determinados objectivos - coerência no espaço e no tempo às transformações territoriais e, além disso, a transparência do processo de decisões, definindo *à priori* os critérios básicos da formação das opções (Mela, 1999, 121).

Sem perda de nenhum destes atributos e, até mesmo, definindo uma relação de convergência mais clara e evidente, também é “um meio de controlo social da ordem urbana” (Raymond Ledrut, 1968, *apud* Castells, 1984, p. 213), considerando-se, por isso, face à temática em foco, metodologicamente apropriado enfatizar esta segunda asserção. Sublinhamos que as transformações aqui em causa são as transformações espaciais da cidade, quer no sentido físico propriamente dito e que, portanto, têm uma tradução morfológica global, quer no sentido funcional, e que incidem na modificação dos usos do solo e na sua estruturação.

A execução das disposições dos planos integra-se no âmbito da gestão urbanística, constituindo o conteúdo normal e institucionalmente mais relevante desta (A. Correia, 1997, p. 126). Mas o conceito de gestão urbanística é mais amplo do que o de execução dos planos urbanísticos. Ela abarca não apenas a actividade de execução dos planos, mas também todas as actividades relacionadas com a ocupação, uso e transformação do solo, não enquadradas no contexto específico da execução de um plano urbanístico. Uma situação destas ocorrerá sempre que não exista plano para executar.

O seu exercício, melhor, o seu grau de intervencionismo e controlo, é variável, diminuindo progressivamente de intensidade à medida que o grau analítico dos planos aumenta, quer dizer, à medida que aumenta o controlo exercido por estes através da maior densidade das especificações neles contidas, perante a qual a mesma espessura de controlo se vai tornando desnecessária.

Por aqui se vê - e esta é, seguramente, uma questão consensual, mas também frequentemente esquecida - que não se pode abordar o planeamento urbanístico passando ao lado da problemática da sua execução. Assim como também não se pode abordar a gestão urbanística sem ter em consideração esse importante instrumento de orientação e controlo racional e sistemático que é o planeamento. Tanto mais que os planos urbanísticos possuem também no seu conteúdo, ao lado de uma componente estática, traduzida no estabelecimento de um ordenamento dos solos e do espaço, uma componente dinâmica, espelhada na fixação de medidas que corporizam a sua intrínseca vocação de cumprimento ou de execução, ou seja, de gestão. Vocação sobre a qual

assenta, aliás, a principal razão da sua existência, já que, é através dela que se efectiva a concretização do modelo territorial neles talhado (A. Correia, 1997, p. 61).

Acontece, porém - e aqui reside uma das particularidades fundamentais que pretendemos evidenciar -, que a concretização física dos planos (reclamando, como dissemos, o controlo da actividade de gestão urbanística) impõe, para além das medidas ou disposições neles fixadas, o recurso a diversos mecanismos ou instrumentos jurídicos específicos para o controlo e coordenação das distintas formas de ocupação, uso e transformação do solo por parte dos particulares (e entidades públicas) e, ainda, intervenções da Administração correctoras das disfunções do mercado de solos (por exemplo, a aplicação de medidas de estímulo ao aumento da oferta, de desincentivo à sua retenção ou, até mesmo, à sua aquisição para satisfazer determinadas necessidades sociais urgentes, ou com a finalidade, não menos fundamental, de ordenar e estruturar o crescimento urbano)⁸. Intervenções estas que exigem, necessariamente, uma postura dinâmica (pouco habitual em Portugal), nomeadamente a elaboração permanente e sistemática de análises de diagnóstico, acções estratégicas devidamente informadas, etc.. Requisitos que, de acordo com a posição compartilhada por autores, como Costa Lobo e Júlia Maria Lourenço (2003), entre outros, têm constituído o principal obstáculo para um mais correcto ordenamento das cidades, para uma maior eficácia da administração urbanística e, naturalmente, para uma maior **eficácia** dos planos urbanísticos. Noutras palavras, para que estes se traduzam como factores de valorização efectiva e adequada da construção e transformação da cidade e, portanto, mais úteis à sociedade.

Pois bem, com a associação dos termos “planeamento” e “gestão” pretendemos traduzir esta articulação - como vimos, já existente, mas com um carácter, por assim dizer, manifestamente voluntarista, pontual e parcial, ao menos na prática -, em moldes substancialmente diferentes. Uma articulação mais pragmática, dialéctica, interactiva e funcional, e que seja encarada como uma necessidade vital, uma condição “*sine qua non*” do exercício de controlo urbanístico.

⁸ Referimo-nos, evidentemente, ao chamado urbanismo operacional ou urbanismo activo, a que já fizemos referência em páginas anteriores, perante o qual a Administração desempenha um papel paralelo e complementar àquele que se materializa no designado urbanismo passivo ou regulamentar. Trata-se da distinção, prevista na legislação francesa (cfr. Lacaze, 1993, p. 24), entre o *urbanismo regulamentar* e o *urbanismo operacional*, o primeiro dos quais detém o papel de coordenar as iniciativas particulares em função das perspectivas gerais e, o segundo, das iniciativas públicas para ampliar cidades ou transformar os bairros existentes. Sublinhe-se, contudo, que a natureza dos fundamentos que, na prática, estimulam ambos os papéis, não implicam necessariamente que os objectivos ou preocupações de um correcto ou mais favorável desenvolvimento urbano sejam predominantes, ou até mesmo, em alguns casos, estejam presentes.

No cerne deste “novo” conceito está, evidentemente, uma intenção deliberada de fazer reflectir uma incidência analítica objectivada não apenas na sua fusão real e pragmática e na complementaridade funcional intrínseca (independentemente das suas variações e diferenças, que todos sabemos que existem), mas também e, sobretudo - e este é talvez o aspecto mais importante - aglutinar a análise e caracterização do intervencionismo público, *passivo* e *activo*⁹, no controlo e coordenação da construção da cidade. Por conseguinte, tanto a elaboração dos planos urbanísticos, quanto a sua execução, assim como o uso de todo o arsenal de instrumentos, acções e iniciativas específicas que promovem potencialmente os resultados espaciais desse exercício de controlo e coordenação das diversas actividades urbanísticas, com destaque especial, logicamente, para a regulação, para todo o tipo de regulação que lhe é inerente.

Isto significa que pretendemos estabelecer e objectivar uma ligação o mais estreita possível à realidade da *práxis* urbanística portuguesa e, naturalmente, à possível desocultação e elucidação da problemática teórica que esta mesma *práxis* encerra.

Os fundamentos que podem ser avançados para justificar a utilidade - ou mesmo necessidade, já que pensamos que é um imperativo absolutamente decisivo - desta fusão, são de dois tipos: de ordem prática e de cariz teórico. Em relação ao primeiro, já evidenciámos as vantagens desta fusão; trata-se de reforçar uma relação de interdependência, que existe de facto, mas que é manifestamente insatisfatória e residual, insuficiente para permitir a coerência ou coesão funcional e operativa entre plano e gestão. Coesão cuja necessidade de reforço parece reunir um certo consenso doutrinário¹⁰ - se

⁹ Por *intervencionismo passivo* entendemos todas as actividades e acções desenvolvidas pela Administração Pública no quadro meramente regulador e fiscalizador, no qual o conceito (e a política) dominante é “controlo”, isto é, a actividade policial, de vigilância e coacção sobre os particulares, e que incide, basicamente, no controlo efectuado através do licenciamento das operações urbanísticas; e por *intervencionismo activo*, aquele que é exercido no âmbito de um controlo mais globalizante, através da planificação e monitorização, da infra-estruturação antecipada do espaço urbano e do uso dos mecanismos de política de solos, que coloca a tónica nas palavras-chave “coordenação” e “orientação”. O uso destas expressões (e, por vezes, *urbanismo passivo* e *urbanismo activo*) justifica-se apenas pelo sua expressividade, no sentido de caracterizar muito mais uma atitude da Administração, do que propriamente o seu uso como técnica ou método, como parece ser o caso das designações de *urbanismo regulamentar* e *urbanismo operacional*, a que nos referimos na nossa nota anterior, sendo, no entanto, expressões sinónimas.

¹⁰ Com efeito, em matéria de urbanismo talvez seja uma das poucas questões em que existe de facto uma perspectiva dogmática estável e consistente, e que muito autores assumem de forma explícita ou implícita, dependendo dos temas que tratam. Costa Lobo,

não mesmo, unânime (embora sem uma efectiva tradução prática na realidade) - face, precisamente, ao reconhecimento generalizado de perda de **eficácia**.

Por conseguinte, pode afirmar-se que a interdependência funcional implícita no conceito de “planeamento e gestão urbanística” é uma condição absolutamente essencial e decisiva para que os planos possam ser mais **eficazes** e úteis e para se atingir um verdadeiro processo de planeamento. Só com esta ligação funcional, dialéctica e interactiva é possível neutralizar a instrumentalização do plano sem planeamento, “teoricamente inaceitável e [...] desastroso” no dizer de Costa Lobo¹¹. E, obviamente, diluir as fronteiras disciplinares do urbanismo e da arquitectura, inter-relacionando as perspectivas analíticas

por exemplo, ao prefaciar o livro “*Expansão Urbana: gestão de Planos-Processo*” de Júlia Maria Lourenço, escreve assim: “*Porque é que alguns planos resultam mal? Esta é a pergunta a responder e que há-de ajudar a tornar os planos mais úteis e a evitar os erros que possam torná-los negativos ou ineficazes... A razão número um dos desaires é a falta de coesão entre planos e a gestão, de forma a atingir-se um verdadeiro processo de planeamento. Só que o próprio planeamento, para ter sucesso, terá de cumprir certos princípios.*” Cfr. (*Planeamento urbano em Portugal*, Sociedade e Território, nº 21, 1995, pp. 11.17). No mesmo sentido, neste artigo o mesmo autor defende a concepção de planeamento urbano como figura de gestão e processo de orientação e acompanhamento sistemático da evolução urbanística e escreve que o processo que legitimaria falar de planeamento “*é antes de mais, uma forma de administração e gestão urbanística, onde o plano mais não deve ser do que uma peça eficiente, embora necessária, para o exercício da informação/participação e para estabelecer compromissos entre administradores e administrados.*” Cfr. (Júlia Maria Lourenço, *Expansão Urbana: gestão de Planos-Processo*, 2003, p. 394.). Também esta autora escreve, por exemplo, que “*em áreas-tipo, com uma urbanização trivial, poder-se-ão utilizar fórmulas já testadas de planos padrão e será a gestão do plano que deverá ser determinante para o sucesso do mesmo*”. Nuno Portas (cfr, op. cit p. 339), considera que “*reforçar o sistema do Planeamento-após-os-Planos... com Planos preparados para a gestão activa e a captação de oportunidades*” é o VII Mandamento da Política de Solos; e vai muito mais longe na importância que atribui à interacção entre gestão e plano quando, perante a constatação de que “*provavelmente a maioria dos planos (em Portugal – sublinhado nosso) não foram pensados para a gestão, mas sim para o controlo, isto é, não foram pensados para o fomento, foram pensados para a policia*”, reivindica uma “*autonomia relativa da gestão urbanística em relação aos próprios planos*”, sem o qual não seria possível fundamentar a concepção, que defende, de plano assente numa “*regulação variável e progressiva*”. Neste mesmo sentido, Lacaze, ob. cit, p. 23, ao escrever que “*o plano de urbanismo obedece a uma lógica diferente da do projecto... ele tende a definir estruturas e princípios de organização do espaço cuja coerência é de natureza diferente da do projecto. Pois deve-se levar em conta que a execução das disposições do plano irá efectuar-se através de uma interacção complexa entre decisões públicas e escolhas efectuadas de maneira livre por vários responsáveis pelas obras particulares*”. François Ascher, por seu lado (cfr. op. cit, p. 148, p. 145), fala em “*metodologias interactivas e flexíveis*”.

¹¹ Cfr. Costa Lobo, idem., p. 11.

e críticas e fortalecendo e legitimando a aproximação, necessariamente mais realista das realidades que constituem os conteúdos que definem a organização dos espaços urbanos. Espaços urbanos que, desta maneira sinérgica, resultam mais significativos e valorizados, ao menos potencialmente.

Quanto aos fundamentos de cariz teórico, a questão é muito simples de entender. De facto, não faz sentido abordar o **conceito de flexibilidade** (tal como o iremos definir seguidamente) num cenário diferente que não o de uma relação de interdependência real e efectiva entre estas duas actividades. Tal não é possível, aliás. O sentido lógico e racional do conceito de flexibilidade, seja no planeamento, seja na gestão, considerados isoladamente ou não, só pode existir, de facto, se entre eles existir uma influência recíproca, uma **relação dialógica**, se ambas as actividades se influenciarem mutuamente e não apenas uma em relação à outra.

Grande parte das ideias e perspectivas críticas que consideram imprescindível esta interacção ou fusão entre planeamento e gestão (e, como se disse, trata-se de um tema que reúne um amplo consenso doutrinário, talvez mesmo, unânime), parecem manter em aberto - ou, pelo menos, sem uma definição clara - a questão do tipo de interacção ou fusão de que se trata efectivamente. Facto que poderá deixar pressupor, não uma relação dialógica e interactiva inequívoca, e por conseguinte horizontal, mas a possibilidade de poder ser de tipo hierárquico e predominantemente unívoca, isto é, com predominância quase absoluta do planeamento. E essa será, seguramente, uma falsa interpretação, já que é isso, precisamente, que se critica e denuncia no planeamento tradicional, quando o plano é fixo e imutável (como um projecto para executar), representando como que uma “pauta” ao qual a gestão, mais do que uma referência ou um guião, tem sempre que se subordinar em obediência cega e indiscutível.

Aliás, independentemente das diferenças e da escala de variações possíveis, é sintomático verificar que os sistemas anglo-saxónicos, referenciados como flexíveis (ou, pelo menos, mais flexíveis), assim como o conceito teórico de “regulação variável” defendido por Nuno Portas e outros, têm como paradigma fundamental (e como base racional e lógica) esta interacção ou relação dialógica entre gestão e plano. Enquanto que, nos sistemas vigentes e institucionalizados em Portugal e na maioria dos restantes países europeus, essa mesma relação tem sido materialmente impraticável (ou pelo menos altamente deficitária), não obstante as críticas generalizadas de que são alvo precisamente por esse facto.

Na perspectiva tradicional a actividade de planeamento é a primeira etapa do processo de gestão do território. É uma etapa que é vista como, necessariamente, anterior e

independente à respectiva execução, ignorando as suas correlações reais e efectivas, que simplesmente não são consideradas. Dentro desta acepção o conceito de plano urbanístico é, portanto, muito similar à ideia de projecto, na medida em que não se colocam quaisquer reservas quanto às suas expectativas de concretização. Plano e projecto são, assim, teleologicamente idênticos. São considerados tecnicamente semelhantes relativamente à sua finalidade, à concretização. Digamos que o plano é concebido, tal como o projecto, para que as especificações propostas nele contidas (muito embora de muito menor densidade analítica) sejam levadas à prática.

Na verificação da conformidade das diversas operações urbanísticas com o plano, este tipo de relação hierárquica e unívoca é a principal fonte de uma torrente de problemas, frequentemente controversos, em relação a aspectos secundários e de detalhe, que transcendem o âmbito dos objectivos do plano, mas que, na prática, acabam por adquirir uma importância quase sempre decisiva¹².

Como imperativo fundamental da sua anterioridade e independência em relação à gestão, subjaz, no âmbito da sua própria lógica, a garantia de transparência do processo de decisões, através da definição apriorística dos critérios básicos da formação das futuras opções de forma semelhante ao que acontece na relação projecto/execução. Porém, neste por motivos bem diferentes: por motivos puramente programáticos, não identificáveis nem compatíveis com o plano.

Esta noção, que se inscreve numa perspectiva mecanicista (que ainda predomina na actualidade), sempre foi questionada praticamente desde a sua origem, tendo inspirado variadíssimas tentativas de encontrar soluções alternativas suficientemente eficazes e credíveis para responder a um tipo de economia e a paradigmas substancialmente diferentes do pensamento “*neokeinesiano*”, do qual é reflexo. O chamado “planeamento como processo” ou ainda “processo de planeamento contínuo” nascido na década 50/60 nos Estados Unidos, tendo por base a teoria de sistemas ou modelos (P. Hall, 1988, p. 391); a designada gestão “incremental” e “heurística” (Ascher, 1998, pp.146.147); ou mesmo o “urbanismo de mediação”, reactivado nos últimos anos nos Estados Unidos, sucedendo ao “*advocacy planning*” dos anos 70, que tem como paradigma a procura de consenso (Ascher, 1998, p. 150), são exemplos de aplicação de metodologias alternativas. Metodologias diametralmente opostas, cujo princípio básico é o de privilegiar os processos de decisão em relação às próprias decisões, e de enriquecer estes processos

¹² Aplicaríamos aqui a expressão, “*mais uma vez se confunde o essencial com o acessório*”, utilizada por Nuno Portas (1997, p. 330) para identificar uma confusão ligeiramente diferente.

permanentemente através da avaliação dos seus resultados, que se vão construindo passo a passo, apoiando-se nos seus próprios efeitos para a descoberta e conhecimento. Ou seja, no essencial, são abordagens (e, isto, independentemente da filosofia de base e dos objectivos de cada um) que vêem o plano, não como um documento estático e com as soluções definidas, mas dinâmico, em que nada (ou muito pouco) está fixado, ficando dependente da execução, isto é, da interacção com o processo de gestão.

Evidentemente, a visão que está implícita no conceito “planeamento e gestão urbanística” é uma visão processual e sistémica, é uma visão que olha como artificial uma tal separação. Tal como o carácter interactivo entre o sujeito e plano, por exemplo, de uma viagem, em que determinado percurso traçado previamente se vai adaptando ocasionalmente à medida que inesperados e gratificantes pontos de interesse surjam nesse percurso, enriquecendo-o, também a gestão é aqui entendida como uma etapa interactiva, cujas informações (sobre acontecimentos, iniciativas, ideias, etc.), necessariamente, retroalimentam o processo de planeamento continuamente, numa cadeia sem fim.

A gestão e o planeamento são, assim, complementares, inter-relacionados e dependentes no sentido da eficácia de ambos. Pressupondo, no entanto, condições, nomeadamente metodológicas, muito mais complexas, face ao seu carácter necessariamente dinâmico e incerto, do que o processo sequencial e determinista clássico. Portanto, mais exigente em perícia técnica, em conhecimento e, certamente, em empenhamento e organização. Tanto mais que, contrariamente à visão “tranquilizadora”, sem exigências e sem riscos, de um mundo ilusoriamente estático, além da imprevisibilidade e da contingência próprias da realidade, o mundo actual impõe abordagens sempre mais globais e complexas dessa mesma realidade, por mais específicas e pontuais que sejam as problemáticas a tratar ou resolver.

Se a relação entre planeamento e gestão fosse meramente hierárquica e unívoca, o conceito de flexibilidade estaria, não apenas posto em causa logo à partida, como também estaria longe de poder corresponder à perspectiva com que é encarado neste trabalho. Perspectiva esta que, tal como aludimos há pouco, tem um carácter globalizante, isto é, aplicável à totalidade dos conteúdos implicados no controlo e coordenação da construção e transformação da cidade. Muitas das ideias-chave, interpretações e construções teóricas subsequentes só podem ser compreendidos com precisão dentro de um contexto dialógico e interactivo como este que acabámos expor.

Por conseguinte, mais do que uma simples interpretação que procura respaldo e legitimação na aparente correspondência doutrinária, ou, dito de outra maneira, que

procura guiar-se por aquilo que, à partida, parece consensualmente mais correcto e desejável em termos disciplinares, e muito para além de uma eventual escolha sem importância, aleatória ou inócua, trata-se de uma interpretação que é, na verdade, uma condição fundamental. Uma condição que decorre de uma consequência lógica e racional da perspectiva compreensiva adoptada. Perspectiva compreensiva dada precisamente pelas proposições teóricas que compõem o quadro teórico de referência adoptado, e com a qual - sublinhe-se - o problema de investigação já nasceu imbricado, como se compreenderá certamente neste momento (as ideias, os problemas nunca emergem do vazio como é consabido: são sempre produto da influência de certas concepções prévias e conceitos assimilados, conscientemente ou não).

Elucidar o processo de construção dessa perspectiva compreensiva, ou seja, do quadro teórico de referência, será o objecto central do nosso trabalho para o encerramento deste capítulo. Por ora, no entanto, impõe-se-nos o dever de elucidar os conceitos operacionais, intimamente relacionados com o conceito de “planeamento e gestão urbanística”.

1.2. Flexibilização do “Planeamento e Gestão Urbanística”

No contexto em que está inserido o termo “flexibilização” significa, como é óbvio, tornar o planeamento e a sua gestão menos restritivos e precisos de maneira a poder reagir, em tempo oportuno, às alterações e à evolução das condições económicas e sociais. Não obstante, trata-se, por regra, de um conceito especialmente polissémico e ambíguo e com uma enorme multiplicidade de diferentes aplicações. Especialmente na actualidade e no quadro das relações entre a economia e praticamente todos os segmentos da vida social: trabalho, empresa, emprego, salário, organização, desenvolvimento, formação, especialização, produção etc., o termo “flexibilização” é um termo amplamente difundido e conhecido que tem inundado quase todos os discursos do nosso quotidiano. Tornou-se praticamente um “termo de moda”, que tem servido para qualificar quase tudo e sobre o qual parecem recair, para alguns as maiores expectativas, para outros os maiores desejos e para outros ainda os maiores receios de um mundo acelerado, dividido, desarrumado. Inserido num quadro de generalização tão vasta, impõe-se-nos, antes de avançarmos mais, inscrevê-lo no quadro de inteligibilidade que aqui empreendemos.

O termo “flexibilização” ou “flexibilidade” é na sua essência um conceito metafórico. Trata-se, como se sabe, da transferência de uma palavra para um âmbito semântico que não é o do objecto que designa, baseando-se numa relação de semelhança subentendida entre o sentido próprio e o figurado. O conceito “flexibilidade”, no seu sentido próprio ou natural, traduz a qualidade física de um material. Um material flexível, é aquele que é dúctil,

maleável, elástico, moldável. Também pode significar, dócil, dobradiço, fácil de manusear, que se pode transformar sem que ofereça grande resistência, que é suave ao contacto, que se adapta a uma grande multiplicidade de formas, de situações, de construções. Também pode significar a capacidade de adaptação das empresas à evolução tecnológica, organizacional, económica e cultural, que se repercute num sistema elástico aplicável a todos os seus componentes: à composição e organização, aos produtos e à produção, ao trabalho e ao emprego. Em termos políticos pode abarcar os processos de desregulação e todas as medidas e operações que visam diminuir o peso do Estado, substituindo-o pelo livre funcionamento dos mecanismos do mercado. Numa perspectiva cultural, a capacidade de aceitação e adaptação, por parte das populações, às mudanças rápidas e crescentes dos novos tempos. Em termos de produção pode significar o aliviar de barreiras e constrangimentos do funcionamento do mercado de trabalho e do sistema de contratação, e em termos de mercado uma procura dinâmica e agressiva das oportunidades de negócio.

“Flexibilidade” em sentido metafórico, não é, porém, um conceito estranho ao discurso científico e “flexibilidade do planeamento” (tal como o conceito antagónico, “rigidez”, vulgarmente aplicável aos instrumentos “muito restritivos e precisos” - que aqui vamos operacionalizar prioritariamente), tanto quanto nos é dado a verificar, é uma expressão ao qual a linguagem urbanística tem tido necessidade de recorrer frequentemente. Peter Hall (1988, p. 362), Ascher (1998, p. 147), Lacaze (1990, p. 33), Mela (1999, p. 102), Mellor (1984, pp. 238. 242), Madariaga (1999, p. 100), Pelletier/Delfante (1997, p. 263), Healey (1993), para citar apenas alguns exemplos, são autores que (por uma razão ou por outra, mas tendo como pano de fundo a sua singular expressividade) a utilizam para caracterizar um tipo de planeamento que, no essencial, tem por base um enquadramento menos preciso e constrangedor do que aquele que é típico dos sistemas de planeamento tradicional e que vigora (cada vez com mais precisão e mais constrangimentos) na generalidade dos países desenvolvidos (Pelletier, Delfante, 1997, 312). O próprio discurso jurídico (Alves Correia, 1989, p. 161) parece não dispensar o termo “flexibilidade” para definir o princípio instituído (em Portugal e na generalidade dos países europeus) de revisão periódica dos planos urbanísticos, bem assim como a linguagem filosófica e sociológica de Habermas (1968, p. 88), para explicar o funcionamento desejável dos sistemas sociais.

Por vezes é um termo que se apresenta como uma marca ideológica, outras vezes filosófica, e outras ainda política e até mesmo técnica ou científica. Em qualquer destes contextos é considerado, em geral, um conceito de modernidade (ou de pós-modernidade), um modelo de vida ou de funcionamento da sociedade alternativo à tradição, à antiga rigidez e à intransigência e fixidez (mesmo dos paradigmas

aparentemente mais consensuais, estáveis e adquiridos como, por exemplo, nos domínios dos sistemas de saúde, do ensino, da segurança social e da cultura), como condição óptima para se atingirem melhores performances e, dessa forma, o progresso e o desenvolvimento.

Numa análise um pouco mais refinada, exigente e crítica, podemos considerar que o conceito de flexibilidade possui um carácter impreciso e até mesmo algo confuso, quaisquer que sejam as circunstâncias de aplicação prática, dado que comporta sempre o seu contrário, a “rigidez”, como variável dependente¹³. Por outras palavras, quanto, num qualquer contexto, a primeira é predominante, não significa, necessariamente, que a segunda deixe de existir, mas apenas que está oculta sob a designação genérica de flexibilidade. Na realidade, ambas estão onde uma qualquer forma de dominação, técnica ou cientificamente legitimada, isto é, uma dominação com carácter “racional”, quer que estejam como uma forma de organização que se apresenta como tecnicamente necessária. Forma de organização essa que, na realidade e de acordo com as teorias críticas mais modernas e avançadas (de que são exemplo, entre outras, as de Habermas, Morin, Putnam e Passet), corresponde à ideologia das forças dominantes, mas que assim é ocultada.

Dentro desta óptica e no universo político-económico, particularmente aos níveis do mercado de trabalho, da desregulamentação e das medidas de substituição das funções do Estado pela economia de mercado, o conceito de flexibilidade pode ser observado criticamente como a “arma” mais poderosa, qual “Cavalo de Tróia”, na conquista (e avanço) da histórica ambição produtiva do máximo lucro, prosseguida obstinadamente ao longo de, pelo menos, todo o século XX pela economia capitalista. Ou ainda ser visto como um “certificado de respeitabilidade” com o qual se oculta a tentativa de eliminar os

¹³ Usamos a expressão, “variável dependente” relacionando comparativamente a postura do pensamento (seja ele político-ideológico, filosófico ou técnico-científico) com o processo de investigação científica. Neste, a variável dependente é o factor que varia à medida que o pesquisador modifica a variável independente, ou seja, a consequência ou o efeito observado como resultado da manipulação da variável independente. Ao determinar do grau ou intensidade da rigidez e da flexibilidade num qualquer contexto, o pensamento, numa operação necessariamente muito similar ao processo de investigação (daí a pertinência da comparação), deve (no âmbito do quadro teórico de interpretação adoptado nesta tese) colocar o principio da flexibilidade como condição ou a causa para um determinado efeito, isto é, como variável que sofre a manipulação por parte do “pesquisador”, para verificar possíveis resultados. Nesta linha de raciocínio, pensamos que a ordem dos factores não é arbitrária. Inverter esta ordem contraria manifestamente o espírito democrático, e ignorar esta operação do pensamento, como um valor em si mesmo, pode ter como resultado um crescendo de sacrifício inúteis e desnecessários, sem qualquer justificação racionalmente válida.

últimos obstáculos que ainda se opõem a uma atitude hegemónica (Passet p. 23). Isto parece evidente quando, num momento como este que agora atravessamos (e desde há já, pelo menos, três décadas), as vantagens da substituição do trabalho pela máquina não se traduz numa partilha do excedente de produtividade, isto é, em benefícios para cada um dos actores: consumidores, trabalhadores e investidores, sem que isso pese sobre a colectividade, mas num jogo no qual um deles, tirando partido da sua posição dominante, de força, quer apropriar-se da totalidade dos ganhos (Passet, 2000, p. 182, Morin, 1993, p. 55).

Por conseguinte e em suma, esta “flexibilidade” “traduz, antes de mais, a inversão da relação de forças a favor dos empregadores e põe em causa a sociedade de bem-estar dos ‘trinta gloriosos’, substituindo-a por uma sociedade de precariedade que querem à força impor-nos como modelo. Exerce-se sob a pressão dos salários dos países menos desenvolvidos, mas também - e sobretudo - sob o efeito da concorrência entre países ricos: as empresas japonesas [por exemplo] sentem cada vez mais dificuldades em manter a tradição do emprego para toda a vida e têm de enfrentar a concorrência das suas homólogas americanas que praticam a flexibilidade do emprego e dos salários” (Passet, 2000, p. 181).

É um conceito que tem servido para impor condições de trabalho, que sabemos estarem na origem de perturbações como o *stress*, a fadiga, as doenças musculares e o envelhecimento prematuro. “O *stress* torna-se um fenómeno social ligado ao medo de perder o emprego, ao imperativo do desempenho “sem falha” e - ressurgência inesperada de uma nova forma de taylorismo - à decomposição das tarefas com a ajuda do computador, acompanhada da prescrição exacta do que deve ser feito (Passet, 2000, p. 115).

Esta concepção de flexibilidade, que, apesar de tudo, parece clara e inequívoca nos seus traços fundamentais, nada tem a ver com a noção de flexibilidade que dirige o nosso pensamento neste trabalho. A sua distinção, não sendo uma tarefa simples, é todavia, indispensável, tanto mais que apontamos criticamente os sistemas de planeamento dos países anglo-saxónicos como referenciais; precisamente os países mais emblemáticos do liberalismo e que fazem do conceito de flexibilidade um paradigma estrutural das suas economias. Um paradigma que, como atrás afluímos, contraria frontal e grosseiramente os quadros conceptuais implicados neste estudo, quer na sociologia critica de Habermas, quer no pensamento complexo de Morin e nos estudos empíricos de Putnam, bem assim como na economia plural de Passet, entre muitos outros pensadores contemporâneos (designadamente a essência antropológica que estrutura a base das suas ideias e teorias).

A grelha de leitura de que nos vamos servir para conformar o conceito de flexibilidade é constituída pelos princípios de uma perspectiva, de uma interpretação e de uma compreensão do mundo, do homem e da sociedade que procura integrar a globalidade das suas relações complexas e centrar as suas preocupações fundamentais no homem e na indissociável dependência da sua individualidade com o colectivo. Princípios estes que devem pautar todo o esforço cognitivo e, naturalmente, as formas de organização da sociedade e da organização e intervenção políticas¹⁴.

Dentro desta óptica, “flexibilidade do planeamento” é, pois, a faculdade ou capacidade de um determinado plano poder integrar e resolver, em plena execução das suas disposições, as situações imprevisíveis, mas desejáveis sob o ponto de vista do interesse público¹⁵, sem contradições ou desvios ao seu núcleo essencial mais caracterizador. Ou, como escreve Ascher (1998, p. 148), a capacidade de resistir às flutuações sem se desintegrar. Flutuações essas que têm a ver com as solicitações imprevisíveis e divergentes ou conflituantes com o plano (obrigando a alterações) e com a evolução das condições económicas e sociais, que impõem não só maior eficácia e rapidez como também maior adaptabilidade perante os comportamentos inconstantes do mercado e uma estruturação de relações com as pessoas mais exigente, civilizada e moderna. Isto significa que o conceito de flexibilidade implica uma relação de causalidade contingente, não linear, na qual as propostas, escolhas ou decisões tendem a adaptar-se às exigências racionais pertinentes de cada situação e de cada momento (sem que isso signifique perda de autoridade para impor coercivamente, quando tal se justifique¹⁶).

Por oposição, a “rigidez do planeamento” ocorre quando um plano não possui esta capacidade ou possui-a insuficientemente, isto é, quando está implicada uma causalidade determinista entre as suas propostas e a respectiva concretização ou execução. As

¹⁴ Para referências mais completas sobre este tema ver, por exemplo, as seguintes obras: René Passet, *“A Ilusão Neoliberal”*, 2002; Edgar Morin e Anne Brigitte Kern, *“Terra Pátria”*, 1993; Jürgen Habermas, *“Técnica e Ciência como Ideologia”*, 1968.

¹⁵ Considerando o princípio de que todas as manifestações de carácter privado que não colidam comprovada e manifestamente com o interesse colectivo - e que carecem de uma definição outorgada pelo mesmo quadro de referência teórica proposto -, pertencem, em princípio, ao universo do interesse público.

¹⁶ Sem dúvida, o primeiro princípio moral a ser promovido deve ser aquele segundo o qual os meios devem estar de acordo com os fins, “mas a concepção complexa da espiral entre fins e meios indicou-nos que, em casos limites, meios “maus” se tornam indispensáveis para evitar o pior” (cfr. Edgar Morin e Anne Brigitte Kern, *“Terra Pátria”*, 1993, p. 122).

propostas, escolhas ou decisões estão, neste caso, previamente determinadas, devendo qualquer outra ser coercivamente contrariada independentemente da pertinência da sua fundamentação. A concepção determinista do plano que acabámos de focar, típica de toda a rigidez em geral, ajusta-se tendencialmente bem à normatividade das regras jurídicas e administrativas, assim como à regularização e mecanização massificada de procedimentos exigidos pelas funções de legalidade administrativa e de racionalização com vista a garantir, dessa forma, a prossecução do interesse público, evitar o arbítrio, as desigualdades e uma certa previsibilidade do futuro, permitindo alguma segurança (teoricamente a maior possível) em relação à previsão da evolução de situações. Isto, no âmbito de um pensamento parcelar e mecanicista, tipicamente positivista, que tem conduzido à tendência para a jurisdição característica da sociedade moderna, isto é, para a hiper-regulação, para o excesso de regras. Excesso de regras que Habermas, entre muitos outros autores, sempre criticou, considerando que o direito se devia legitimar no seu conjunto perante uma moral de princípios fundada sobre as pressuposições pragmáticas de toda a comunicação (reconhecimento, respeito, adopção de papéis recíprocos)¹⁷.

O conceito de “flexibilidade do planeamento”, de acordo com a leitura que acabámos de fazer e dentro do âmbito do quadro analítico nela implícito, é uma condição necessária para a eliminação ou atenuação do domínio dos peritos sobre a sociedade (tecnoburocracia), dos constrangimentos supérfluos e desnecessários, da perda de oportunidades desejáveis, da potencial incompatibilidade com a cultura democrática actual, permitindo melhorar a integração das estratégias do plano, no que respeita à gestão da construção da cidade, com as lógicas básicas do mercado, sem a qual faltará o substrato essencial para a sua eficácia real. É uma condição necessária, mas não suficiente. Necessária na medida em que coloca a tónica no mais importante instrumento do urbanismo: na regulação normativa. Mas não suficiente por deixar de fora outras fontes produtoras de restrições e precisão, de constrangimentos desnecessários e supérfluos.

De facto, apesar da sua importância, devido não apenas ao seu carácter imperativo mas também, e sobretudo, à extraordinária capacidade indutora que possui, o problema da maior ou menor flexibilidade ou maior ou menor rigidez do planeamento e gestão urbanística não reside exclusivamente na graduação do carácter restritivo e preciso dos instrumentos de intervenção por meio da regulação jurídica. Com efeito, para além da **dimensão normativa**, não podemos descurar a significativa importância da **dimensão programática** e da **dimensão operacional ou técnico-administrativa** como dimensões

¹⁷ Cfr. M. S. Pereira Coutinho, “*Racionalidade Comunicativa e Desenvolvimento Humano em Jürgen Habermas: bases de um pensamento educacional*”, 2002, p. 313.

ou perspectivas pelas quais a flexibilidade (ou rigidez) do planeamento e gestão urbanística se expressa e pode ser apreendida. Dimensões que julgamos oportuno conceptualizar neste momento.

Como critérios para avaliar o grau de flexibilidade/rigidez de um plano, podemos - e devemos - não apenas considerar o ângulo de análise específico do seu **conteúdo normativo**, mas também considerar a perspectiva do seu **conteúdo programático** (estes, por assim dizer, intrínsecos ao próprio plano), ou ainda focar os resultados concretos da **prática operacional ou administrativa**. Neste último caso, em relação aos aspectos inscritos no âmbito do grau de discricionariedade (ou margem de liberdade, se quisermos) previsto na lei, através de normas e conceitos indefinidos e indeterminados ou, então, a ela completamente alheios, tendo por base a indefinição natural e intrínseca dessa margem de liberdade, e que portanto transcende os objectivos implícitos na própria indeterminação da lei.



Figura 2 – Dimensões ou perspectivas através das quais o grau de flexibilidade/determinismo (ou rigidez) do planeamento e gestão urbanística pode ser apreendido

A função destes três factores ou dimensões relativamente ao grau de flexibilidade/rigidez de um plano parece, de facto, incontestável qualquer que seja o tipo de plano, o tipo de gestão ou até mesmo o horizonte temporal e geográfico considerados, embora na prática a sua influência possa ser exercida, como aliás é comum, em acção conjunta e simultânea (frequentemente confusa), imperceptível ao primeiro olhar.

A **dimensão normativa** da flexibilidade/rigidez de um plano é aquela que se relaciona com a forma como é influenciado e condicionado pela legislação específica, e expressa o poder público através de “contextos normativamente consolidados” (Thomas, 2000).

A **dimensão programática** (que podemos também chamar de estrutural), é aquela que tem a ver com a forma como o plano foi elaborado e faz parte integrante da sua estrutura interna (do seu programa). Encarna aquilo que John Friedmann designa como “uma das

mais importantes concentrações de poder dentro do planeamento: o planeador individual”, o saber-fazer profissional, uma vez que depende predominantemente do autor ou autores e do “tabuleiro” das “regras de jogo” e determinações por estes concebidos.

E, finalmente, a **dimensão operacional ou técnico-administrativa** que é definida pela especificidade das condutas da Administração Local (e que, por assim dizer, lhes determina um determinado “estilo”) que condimentam a análise técnico-administrativa quotidiana sobre o conteúdo expresso na, geralmente, profusa e dispersa legislação complementar relativa à execução dos planos, ou não expresso (porque as regras não podem prever tudo). Condutas que dependem essencialmente da formação, experiência, competência e, sobretudo, da perícia técnica que habilita os agentes da Administração a formular juízos fundamentados (e a distinguir o essencial do secundário ou acessório, isto é, aquilo que é verdadeiramente relevante para a avaliação da conformidade do plano, daquilo que pertence à esfera dos direitos privados e que é irrelevante para o interesse público). Por vezes esta dimensão também se pode caracterizar pelo excesso de permissividade ou por um tipo de permissividade descontrolada e sem critérios fundamentados, típico dos momentos de debilidade cultural e moral geralmente associados às grandes crises sociais, económicas e políticas, ou pelo excesso de zelo - também não pouco comum entre nós, especialmente nos primeiros momentos após as alternâncias do poder político (e que, não raramente, se prolongam muito mais do que seria expectável e desejável).

Parece lógica a constatação de que a formação exerce virtualmente uma influência importante sobre esta dimensão (assim como sobre todas as outras, em especial sobre a dimensão programática, ainda que se presuma com menor intensidade). E não apenas quando é centrada no “*Proyecto idílico y su construcción*”, como refere Nuno Portas¹⁸, e se confunde “composição urbana” com “composição arquitectónica” como Ascher enfatiza, mas também - e com toda a probabilidade, sobretudo -, quando esta mesma formação nada tem a ver com a actividade projectual e com os problemas do espaço, da cidade e da sua construção.

As manifestações da **dimensão programática** constituem traços observáveis com relativa facilidade e podem ser identificados, por exemplo,

¹⁸ Nuno Portas, “*El Planeamiento Urbano como Proceso de Regulacion Variable*”, *Ciudades*, nº 3, Instituto de Urbanística de la Universidad de Valladolid, 1996, pp. 104 –105 (tradução pessoal).

- Pela importância dada à utilização de parâmetros qualitativos (cérceas, tipologias, alinhamentos dominantes, enquadramentos, etc);
- Pela ausência ou limitação do recurso a parâmetros quantitativos (sob pena de termos de o classificar de rígido);
- Pelo número relativamente reduzido de prescrições (tornando os regulamentos simples e concisos);
- Pela previsão de formas de decisão de casos excepcionais e imprevisíveis, quer dizer, por um certo grau de abertura (ou maleabilidade) possível à potencial integração das contingências, das oportunidades desejáveis (assumindo e consubstanciando inequivocamente o princípio geral de que as regras não podem prever tudo).

As manifestações **dimensão normativa**, vinculada pela legislação específica que o conforma directa ou subsidiariamente, tem como principais indicadores,

- A importância dada às exigências pragmáticas do processo plano/projecto/construção (quando, por exemplo, prescreve limites admissíveis para determinadas tolerâncias);
- O carácter de adaptabilidade à evolução da realidade urbanística através da sua revisão ou alteração (por meio de um processo gradualístico: alterações mais profundas, maior complexidade procedimental);
- A possibilidade de estabelecer convénios com operadores privados.

Por sua vez, os traços da **dimensão operacional ou administrativa** também podem ser identificados, com alguma objectividade, através de determinados procedimentos, como, por exemplo,

- O excesso de zelo nas interpretações normativas;
- Complexificação burocrática;
- Regulação de âmbito municipal e geral muito precisa e excessiva.

Serão, pois, estas manifestações ou indicadores (que, no essencial e, *grosso modo*, correspondem ao tipo de informações a recolher e dados a analisar), que nos permitirão observar, nos estudos de caso, se a variação das taxas de eficácia, assim como as patologias e disfuncionalidades típicas, variam potencialmente, de facto, em cada um dos contextos estudados, com o seu grau de flexibilidade, tal como admitimos aprioristicamente.

1.3. Eficácia do “Planeamento e Gestão Urbanística”

Como atrás aforámos, planear é substancialmente diferente de projectar. Diferente desde logo pelo programa e pelos objectivos, mas também diferente, necessariamente, pelos resultados. Se assim é - e sobre isto ninguém tem dúvidas, seguramente - então qual deverá ser o grau de exigência em relação às expectativas de um plano quanto à sua *performance*, à sua *eficácia* na obtenção desses resultados? A nossa terceira questão, igualmente decisiva, é, pois, a seguinte: o que se entende por *eficácia do planeamento*? Ou, talvez melhor, o que é um *plano eficaz*?

Genericamente, um *plano eficaz* é aquele cujo modelo territorial nele talhado tem, evidentemente, um grau elevado de concretização. Apesar da lógica elementar implicada nesta definição, é importante sublinhar que o grau total e absoluto de concretização não tem que ser atingido necessariamente (nem isso se deve esperar de um plano), mas apenas aquilo que é essencial para estruturar espacial, morfológica e funcionalmente a cidade. Deve concretizar os objectivos que lhe estão implícitos (necessariamente de carácter geral, próprios de um plano), entretanto definidos e que se atribuíram ao planeamento, de modo a conformar o “projecto de cidade”. Projecto de cidade (ou parte de cidade) que, como é do conhecimento geral, não reflecte um carácter meramente físico, mas é concebido, necessariamente, como expressão das várias dimensões que constituem seu desígnio fundamental realizar: física, social, cultural, económica, etc..

Em reforço deste carácter multidimensional, que o “projecto de cidade” plasmado no plano deve corporizar, e considerando a problemática específica quanto à aplicação prática das suas disposições (ambiguidades de interpretação, desajustamentos, especialmente para certas acções ou iniciativas estratégicas ou as não menos previsíveis patologias funcionais e organizacionais dos serviços administrativos, etc.), entendemos que um plano só pode ser verdadeiramente eficaz se contribuir para a criação de um quadro de inter-relacionamento com os principais agentes da construção e transformação da cidade (onde se incluem, tanto os investidores e profissionais como os próprios habitantes) o mais adequado possível. Por conseguinte, e muito concretamente, um quadro relacional que corresponda às suas expectativas (legítimas, evidentemente) e às exigências pragmáticas e operacionais específicas da actividade, sem constrangimentos desnecessários e supérfluos. O que implica um modelo de planeamento baseado numa racionalidade aberta, que recuse o dogmatismo e que assente no princípio geral fundamental de que, as mais das vezes, a acção escapa à intenção. Quer dizer, um modelo aberto e flexível, mas “capaz de resistir às flutuações sem se desintegrar” (Ascher, 1998, p. 148), que nada tem a ver com o planeamento tradicional ou convencional, e mais concretamente com o

“planeamento e gestão urbanística” convencional tal como o praticamos (cujo conceito procuraremos definir seguidamente).

Nestas condições a relação entre a eficácia de um plano, a potencial construção positiva da cidade e um quadro sócio-económico favorável ao desenvolvimento parece-nos ser, ao menos teoricamente, uma constatação óbvia, que não carece de demonstração. Já que, desta forma, se encontram reunidas todas as condições para que, tanto a gestão do próprio plano, como a relevante função por si desempenhada de gestão do território urbano, que em grande parte condicionam a respectiva actividade (e, frequentemente, a embaraçam), decorram sem grandes dificuldades e obstáculos. Podendo mesmo estimulá-la ao deixar “que cada actor mobilize a sua inteligência e os seus próprios instrumentos para atingir ‘a finalidade’ urbanística determinada pelo projecto de cidade” (Ascher, 1998, p. 149.).

Em termos mais simplificados podemos dizer, pois, que um plano é eficaz quando, no decurso da sua vigência, as suas prescrições normativas são cumpridas pelo menos naquilo que têm de essencial. Ou seja, quando as acções nele previstas são concretizadas sem desvios significativos passíveis de pôr em causa o seu núcleo essencial mais caracterizador. Núcleo esse que responde, naturalmente, pelo “projecto de cidade” que, em princípio, é suposto materializar num quadro de uma relação dialógica e interactiva com a actividade de gestão como expressão não de uma qualquer dimensão a ser privilegiada, mas de um processo aglutinador das várias dimensões presentes na cidade e na sociedade. Sem esquecer, todavia, a importância do real pulsar da sociedade, dos fluxos vitais da vida e dos círculos simbólicos e pragmáticos nela envolvidos, que integram esse processo aglutinador.

1.4. “Planeamento e Gestão Urbanística” Convencional

Com a expressão “planeamento e gestão urbanística convencional”, tradicional ou institucional, ou com a expressão “práticas habituais de planeamento e gestão urbanística”, procuramos traduzir as práticas mais comuns e dominantes do “planeamento e gestão urbanística” institucionalizado em Portugal (assim como noutros países com sistemas similares).

Não é difícil caracterizar estas práticas em poucas palavras. Elas traduzem-se, basicamente, pela utilização de planos e regulamentos para guiar o uso do solo (Hall, 1995, p. 407), que se articulam e complementam para coadjuvar o mesmo carácter previsivo, programático, sistemático e imperativo (Ascher, 1998, p. 145), de modelo urbano

fixo, imutável e “perfeito”, tipicamente funcionalista. Um modelo urbano fixo, neles talhado, que se perspectiva apenas precisar de ser executado numa fase subsequente e como princípio geral fundamental do processo de gestão. Alguns autores (nomeadamente os que acabámos de referir) designam este modelo por planeamento convencional ou tradicional, para caracterizar a prática de planeamento desenvolvido sistematicamente desde a Segunda guerra Mundial e que entra em crise nos anos 80¹⁹.

A utilização do conceito de “planeamento (ou planificação) convencional ou tradicional” por estes e outros autores não possui um carácter necessariamente rigoroso e preciso. Comporta até um certo grau de indeterminação e generalização. Todavia, apesar de nele caber um grande número de variações, a escassa relevância de significado destas variações não põe em causa o seu núcleo essencial mais caracterizador, que é, precisamente, o uso do plano fixo, de uma só vez e para sempre (praticamente imutável), o seu carácter previsivo, programático, sistemático e imperativo. E, obviamente, a relação dicotómica, hierárquica, desconexa e incoerente entre gestão e plano, que a sua própria lógica interna potencia. Por conseguinte, planeamento convencional ou tradicional expressa a perspectiva de poder prever, controlar e dominar o futuro, próprio da visão mecanicista, simplificada e parcelar. Numa palavra, a pretensão de fixar normativamente uma **ordem** e de, em nome da razão, da racionalidade, a impor contra a **desordem**.

A ideia de explicar os processos de crescimento urbano como um simples “sistema mecanizado” passível de poder ser regulado externamente por um plano - já o dissemos - nunca foi inteiramente pacífica. Praticamente desde sempre foi questionada, constituindo um tema recorrente das mais variadas reflexões e debates. Pode afirmar-se com relativa segurança que este tipo de abordagem está hoje absolutamente ultrapassada, e que constitui um tema sobre o qual existe um consenso praticamente generalizado. Ainda que, na prática, nunca tenha sido materializada e assuma por vezes manifestações mais ou menos ambíguas, ou até mesmo inconsequentes. Os mecanismos excepcionais hoje utilizados são disso uma prova evidente.

O reconhecimento consensual e generalizado da falta de coesão entre gestão e plano, tal como já tivemos a oportunidade de sublinhar, é um dos aspectos mais evidenciados e criticados em Portugal e, aparentemente, em todos os países com sistemas assentes nos mesmos pressupostos estruturais. E a explicação, também já a aflorámos: trata-se de uma dicotomia que faz parte da sua lógica interna, da lógica intrinsecamente associada ao processo, implicada no modelo. No planeamento convencional ou tradicional, o plano impõe à gestão, única e simplesmente, que execute o modelo nele desenhado e nada

¹⁹ Cfr. Inês Sánchez de Madariaga, *Nuevos enfoques del planeamiento*, Urban, nº 4, 2000.

mais do que isso. Consequentemente, a sua própria lógica interna determina um tipo de interacção hierárquica e unívoca, em conformidade com a própria essência da sua filosofia fundamental. Obviamente, algo mitigada e insatisfatória pela indigência de uma relação ofuscada pelo excessivo pretensiosismo do plano. É, no essencial, esta interacção insatisfatória que tem suscitado as mais severas e generalizadas críticas. E, a menos que elas sejam inconsequentes - o que não é o caso, seguramente -, só podem veicular a necessidade de uma alteração radical dos sistemas vigentes e não de simples modificações pontuais e cirúrgicas, de mera cosmética, como frequentemente tem acontecido.

1.5. Urbanismo e “Planeamento e Gestão Urbanística”

Não são poucas e nem de escassa relevância as dificuldades que a definição do conceito de urbanismo nos coloca. Trata-se de um vocábulo fundamental, central, básico e muito vulgarizado, mas que é usado na literatura da especialidade com sentidos nem sempre coincidentes. Sendo um neologismo relativamente recente, inventado especificamente para designar uma nova ciência²⁰, que se distinguia das práticas seculares, predominantemente artísticas e intuitivas, pelo seu carácter reflexivo e crítico e pela aspiração a uma sistematização teórica, ele passou a designar, por extensão, diversas realidades muito mais amplas e imprecisas. Passou a englobar quase tudo o que diz respeito à cidade: obras públicas, morfologia urbana, planos urbanísticos, práticas sociais, pensamento urbano, legislação e direito urbanístico (Harouel, 1998, p.8). A diversidade sintáctica de vocábulos que normalmente se utilizam dentro da mesma esfera semântica é tão grande (como, por exemplo, urbanização, operação urbanística, problemas sócio-urbanísticos, políticas urbanísticas, intervenções urbanísticas etc.), que recomenda - e, neste caso concreto por ser de crucial importância, até reclama - uma definição conceptual estável e clara.

Evidentemente, por tudo isto a nossa pretensão não é definir “a noção de urbanismo”, mas sim, e mais rigorosamente, “uma noção de Urbanismo”, quer dizer, uma interpretação, entre muitas outras, do conceito de urbanismo. Sublinhe-se que o objectivo desta clarificação conceptual é uma necessidade que se justifica duplamente pelo facto de utilizarmos como “palavra-chave”, como conceito central deste estudo, o conceito de “planeamento e gestão urbanística”, sem que tal signifique um abandono do termo

²⁰ Foi Ildefonso Cerdá com a sua *Teoría General de la Urbanización*, quem, há pouco mais de um século, inventou o termo, que acabou por se generalizar em todas as línguas latinas.

“urbanismo”, que utilizamos paralelamente quando se entende mais adequado. Urge saber, pois, e antes de mais, quais são as diferenças entre “urbanismo” ou “urbanística” e “planeamento e gestão urbanística”.

O urbanismo pode ser entendido, de uma maneira algo simplificada, por exemplo, como a arte de intervir racionalmente no espaço urbano, ou como o conjunto de conhecimentos, práticas e técnicas capazes de orientar racionalmente o processo de transformação da cidade. Ou ainda, de forma muito alargada, “como o conjunto das teorias e práticas de ordenamento e de gestão dos espaços urbanos, do seu planeamento aos seus serviços, passando pelo urbanismo operacional, pelos estudos e pela composição urbana” (Ascher, 1998, p. 136). Na sua concepção ampla e geral, e entre muitas outras variantes possíveis, o urbanismo também pode ser definido, de uma forma mais elaborada (e, talvez, mais elucidativa) como “uma ciência normativa das boas formas urbanas” (Raymond Ledrut *apud* Castells, 1984, p. 213), que tem como objectivo proporcionar as bases fundamentais para cumprir a finalidade de resolver os problemas, simultaneamente e de maneira integrada, da configuração física e da dinâmica das actividades económicas e sociais das cidades.

De uma forma mais ou menos explícita, ou até implícita, o facto é que todas as definições pressupõem o mesmo tipo de acções, o mesmo objecto de estudo e a utilização dos mesmos meios, e designadamente o **planeamento** ou **planificação** como principal instrumento. Como é consabido, para além da planeamento (e das suas técnicas específicas, como o zonamento) o urbanismo utiliza ainda outros instrumentos e técnicas, que podemos considerar complementares, como a **gestão urbanística**, o desenho urbano, a imposição de taxas, a regulação propriamente dita, etc.

É, pois, evidente que tanto o **planeamento urbanístico**, como a **gestão urbanística** estão conceptualmente contidos na noção de urbanismo. E nessa qualidade poder-se-ia dizer que elas são partes de um todo que é o urbanismo. Porém, tal não corresponde à verdade. Ou, pelo menos, pode ser altamente falacioso e impreciso, muito especialmente no que respeita à noção por nós adoptada de **planeamento e gestão urbanística**. De facto, com esta configuração conjugada ela pode considerar-se uma actividade, um instrumento ou uma técnica que não apresenta diferenças significativas, relativamente à noção de urbanismo, sobretudo, em termos materiais, na prática.

O termo urbanismo é um conceito amplo e geral, define um campo, um domínio, uma disciplina. O planeamento urbanístico e a gestão urbanística, isoladas e individualmente (de acordo com a concepção convencional), assim como o desenho urbano, a imposição de taxas e a regulação representam manifestações particulares desse campo, domínio ou

disciplina desse todo que é o urbanismo. Podem ser definidos como sectores, actividades, instrumentos e técnicas que possuem especificidades ou atributos próprios e que, inclusivamente, se relacionam intimamente, se interpenetram e são complementares umas das outras, expressando sectores da dimensão aplicada do urbanismo. Podemos talvez dizer que todas estas noções são “urbanismo”, mas não são “o urbanismo”.

É precisamente dentro desta linha de raciocínio que o conceito de “planeamento e gestão urbanística”, anteriormente elucidado, se enquadra como expressão mais ampla, completa e fidedigna da dimensão aplicada do urbanismo. Ou seja, definindo uma relação de interdependência dialógica e interactiva entre estes dois instrumentos e aglutinando todos os outros, relação que consideramos de importância crucial como metodologia de “fazer e pensar a cidade”, de praticar “o urbanismo”, partilhando e reforçando, aliás, uma posição doutrinária que parece consolidada, como tivemos a oportunidade de evidenciar.

1.6. Dimensão aplicada do Urbanismo e a dicotomia “Ordem/Desordem”

O plano (genericamente considerado) é, sem margens para dúvidas (e aqui a unanimidade é completa), a técnica capital do urbanismo. É o mais poderoso e mais competente instrumento - e o único meio, daí ser insubstituível - que permite racionalizar as intervenções no espaço e no tempo. A sua importância é de tal modo fundamental que, na terminologia anglo-saxónica (historicamente consagrada), o urbanismo é designado pela locução “*planning*” (A. Correia, p. 151):

A dimensão aplicada do urbanismo (na qual, justamente, se enquadram tradicionalmente o “planeamento urbanístico” e a “gestão urbanística” individualmente considerados e, por maioria de razões o “planeamento e gestão urbanística” de acordo com a perspectiva que atrás expusemos), dimensão que combina o pensar com o fazer (Madariaga, 1999), e sobretudo com um fazer no espaço colectivo, confere-lhe um carácter eminentemente político, que constitui a base essencial do seu próprio fundamento. Ele distingue-se de outras disciplinas, especialmente da geografia, com a qual partilha o mesmo objecto (o estudo das cidades), graças a uma vontade de acção que carece de uma decisão política²¹. Não se trata apenas de estudar, descrever e compreender os modos de

²¹ Decisão política que, todavia, segundo a concepção ampla do Estado de Direito, tem de ser limitada por regras jurídicas, uma vez que não são permitidas actividades da Administração estranhas ao domínio jurídico. (cfr. Alves Correia, *O plano Urbanístico e o princípio da Igualdade*, 1989, p. 381).

ocupação do espaço, para os quais os métodos da geografia são perfeitamente adequados e suficientes (Lacaze, 1993, 12), mas também - e sobretudo - de intervir fisicamente para o modificar.

A sua natureza é compósita, heterogénea e multidimensional. É simultaneamente uma **disciplina científica**²² (que tem como objecto a investigação e o ordenamento dos aglomerados urbanos), uma **técnica administrativa**, uma **técnica urbanístico-operativa**, uma **arte** (que racionaliza meios para atingir esse objectivo prático) e uma **política** (que

²² Explicitamos a natureza científica do urbanismo (que é a mesma de todas as ciências sociais, incluindo, por exemplo, da economia), tomando como referentes as perspectivas de Jürgen Habermas e Edgar Morin. Toda a interpretação do urbanismo assenta necessariamente numa concepção do mundo, do homem e da sociedade. Ou seja, depende de uma metodologia diferente das ciências da natureza, ditas exactas (ou empírico-analíticas), de uma metodologia baseada “*numa situação específica de compreensão, explicada apenas hermeneuticamente*”. Sublinhe-se que, como escreve Maria Pereira Coutinho, “*o projecto epistemológico Habermasiano não se limita aos dois níveis clássicos de ciências (ciências da natureza e ciências do espírito), mas desenvolve-se a três níveis, isto é, em três processos de investigação ou três vias metodológicas diferenciadas: ciências empírico-analíticas, ciências histórico-hermeneuticas e ciências sistemáticas da praxis (ciências críticas)*.” Estas três vias metodológicas [que Habermas define em *Técnica e Ciência como Ideologia*] são determinadas pelos diferentes tipos de interesses que guiam o conhecimento e que constituem coordenadas específicas sob as quais importa conceber a realidade em geral: o interesse técnico (que designa o alcance da razão teórica), o interesse prático (que designa o alcance da razão prática) e o interesse emancipatório (que designa o alcance da razão teórica e da razão prática, isto é, o interesse prático do conhecimento, enquanto tal). Não enquadrámos, portanto, o urbanismo no reino das chamadas ciências exactas, das ciências empírico-analíticas, mas antes no das ciências histórico-hermeneuticas. O que não significa que estas não possam contribuir para guiar o seu próprio conhecimento e apoiar os seus objectivos práticos, um facto comum e natural, como, aliás, é do conhecimento geral. Todavia, não se deve subordinar às suas perspectivas, isto é, ao poder de coacção e de dominação do tecnicismo característico do mundo contemporâneo, que só entende a causalidade mecânica, quando tudo obedece cada vez mais à causalidade complexa. Sem suprimir a racionalidade técnica, ela deve ser limitada e subordinada a uma racionalidade ética libertadora, no sentido de que a função legitimadora não assente num “certo modernismo ideológico” (que, na sociedade actual, parece dar a ideia de ser a única actividade dotada de sentido), mas que seja guiada pelo interesse emancipatório do homem (Cfr. Maria de Sousa Pereira Coutinho, op. cit. e Edgar Morin, op. cit.). Assim, aderimos à definição particularmente expressiva de Abraham Moles, quando escreve “*que a palavra “ciência” significa conhecimento das formas regulares que se apresentam ao nosso espírito, e portanto não se confina às ciências “convencionais” enquanto ciências exactas, mas que [...] ao lado das ciências exactas (?), há as ciências do inexacto, do impreciso, do vago, das correlações fracas que nos aproximam, mais do que as ciências da natureza, do conhecimento do real tal como temos de o defrontar e para o qual precisamos de construir uma epistemologia (regras para atingir a verdade), uma metrologia (ciências e técnicas da medida do impreciso) e uma metodologia (conhecimento dos processos que permitem ao ser humano agir sobre as coisas vagas)*”. (Cfr. Abraham Moles, “Ciências do Impreciso”, 1990, p. 11).

racionaliza, ordena, dirige e controla as actividades colectivas, estabelece objectivos para a sociedade e implementa e avalia esses objectivos), concebidas como abordagens interdisciplinares, plurais e globais.

A síntese destas dimensões, espelhada no plano, não pode, regra geral - já o dissemos -, ser materializada segundo uma lógica de projecto. Segundo uma lógica em que a indispensável coerência e viabilidade técnica das realizações materiais propostas podem ser justificadas antecipadamente (como acontece nos projectos de arquitectura ou outros). Lógica esta que apenas é possível por intermédio de uma coordenação e responsabilização personalizadas e perante a existência de um programa para coordenar e executar.

A execução do plano urbanístico efectua-se através de uma interacção dialéctica complexa entre o espaço, o tempo e os homens (ou as actividades dos homens), entre decisões públicas e iniciativas particulares, no qual um profissional (ou equipa) apenas pode definir estruturas e princípios, isto é, regras operativas ou potenciais caminhos e estratégias que, diferentemente do projecto, ultrapassam e se desvinculam dos seus autores (ou promotores), que se ausentam definitivamente. Efectua-se através da interacção com uma realidade incerta, sobre a qual precisamos exercitar - como diria por certo, também neste caso, Edgar Morin -, “[...] um conhecimento pertinente, isto é, um conhecimento que não mutila o seu objecto”, quer dizer, um conhecimento capaz de ver as conexões invisíveis desse objecto-realidade, uma visão capaz de situar o conjunto, capaz de colocar o conhecimento no contexto.

Em suma, para resolver os problemas do urbanismo (espaciais, sociais, económicos, etc.), qualquer que seja o tema, o âmbito de intervenção e os instrumentos ou técnicas específicas adoptados, é necessário que essa interacção procure contextualizar todos os dados, pois como dizia Pascal, já no século XVII, não se pode conhecer as partes sem conhecer o todo nem conhecer o todo sem conhecer as partes (Morin, 2000).

Ora bem, subjacente ao conceito de urbanismo, e em particular à sua dimensão aplicada, assim como a todas as actividades, instrumentos e técnicas, bem como às próprias reflexões e análises que gravitam em seu torno, estão as noções de **ordem** e de **desordem**. São, no essencial, as noções de ordem e de desordem (funcional, morfológica e espacialmente consideradas) que constituem o quadro das “macro-referências” fundamentais que dirigem a prática e servem de orientação crítica, tanto no planeamento quanto na gestão, isto é, em todos os actos ou acções públicas do urbanismo (assim como na governação e na politica em geral e, naturalmente, em todas as decisões nelas implicadas: técnicas, administrativas, jurídicas, ideológicas, etc.). **Ordem urbana e ordem**

pública são, assim, noções que se fundem, que se diluem. São vistas como um único conceito. E nesta forma diluída, desfocada, indefinida e ambígua, acaba por ser um conceito que se apresenta, umas vezes como categoria analítica, outras como desejo ou aspiração, e outras ainda – e não raramente - como autêntica obsessão de um ideal imaginário, mistificado e utópico. Porém, ilustrado e fundamentado sob inspiração de múltiplos ideais teóricos: arquitectónicos, urbanísticos (formais, estéticos ou funcionais), económicos, sociais e outros. É uma noção que tanto se pode apresentar como teoria, como mero desejo, ou mesmo como obsessão de uma ordem racional que se contrapõe à irracionalidade, à espontaneidade e aos desvios a essa mesma ordem, isto é, à desordem.

É precisamente aqui, no cerne desta dinâmica dicotómica entre **ordem e desordem da organização do espaço urbano** e desta familiaridade, desta conexão e cumplicidade com a **ordem e desordem públicas**, que se estabelece, como que por osmose ou por uma espécie de reflexão hologramática (perante a qual a ordem do espaço urbano é apenas uma parte da ordem pública), o vínculo jurídico existente. Assim se forma o objecto de regulação, o objecto de tutela e de controlo jurídico e administrativo, de prevenção e de policiamento como garante e salvaguarda da ordem, da harmonia e da cidade ideal (ou até mesmo do país ideal). Uma ordem do espaço urbano, físico, concreto, que se transforma em ordem pública abstracta, em nome do qual é legitimada a imposição do uso de limites aos direitos individuais.

Uso de limites que, com demasiada frequência, dá lugar ao abuso. E quase sempre em razão da “acção escapar à intenção”. Um aspecto não considerado (e até mesmo recusado) pelo pensamento positivista dominante, mas que caracteriza e define a noção moriniana de “**ecologia da acção**”, essencial para aceder à noção de **pensamento complexo**. Ecologia da acção segundo a qual, a partir do momento que é lançada uma determinada acção no mundo esta deixa de obedecer integralmente e meramente às intenções de quem a lançou e entra num jogo de acções e interacções do meio social sobre o qual foi lançada, passando a seguir direcções frequentemente contrárias à intenção original. Isto, devido à incapacidade de pensar, de processar a necessária interacção capaz de contextualizar todos os dados. Ou, nas palavras de Morin, devido à ausência de “[...] um conhecimento pertinente, isto é, um conhecimento que não mutila o seu objecto”, devido à ausência de um conhecimento capaz de ver as conexões invisíveis desse objecto-realidade, à ausência de uma visão capaz de situar o conjunto, de colocar o conhecimento no contexto.

Parece-nos lógico admitir que esta incapacidade de colocar o conhecimento no contexto explica, pelo menos em parte, a homogeneidade existente entre os sistemas do urbanismo europeus (com excepção do Reino Unido). Ou seja, a opção tendencial (especialmente de

países como Portugal) em adoptar soluções inspiradas em modelos de outros países sem ter em linha de conta a especificidade (histórica, social, cultural, política e económica) de cada país, sem ter em consideração a necessária interacção capaz de contextualizar todos os dados.

E explica também, cremos, o seu descrédito, o tradicional descrédito da regulação e a fragilidade das suas aptidões para a normalização prescritiva, globalizante e extensiva, do ordenamento físico. Isto, ao mesmo tempo que parece reforçar a importância do fragmento, do caso concreto, do contexto do lugar. Quer dizer, a criatividade, a arte e a arquitectura. Por outras palavras, parece reforçar a importância do vínculo genético entre urbanismo e arquitectura.

Assim, desta incapacidade, resulta claro, aos nossos olhos, que o urbanismo, dentro da perspectiva disciplinar da procura de um novo paradigma, longe de se dever remeter a um urbanismo da desordem (do aleatório, do imobilismo, ou da ordem dirigida pela mão invisível do mercado) como contraponto ao urbanismo da ordem normativamente estruturada, deve antes transformar-se num urbanismo do possível, “dirigido aos contextos” e aberto à criatividade e à arte – à arquitectura -, num todo incerto, difuso, complexo e incontrolável.

1.7. Processo global de homogeneização do Urbanismo

É a realidade incerta, difusa, complexa e incontrolável, que atrás aflorámos (e que torna evidente as limitações do método científico), que nos previne que o planeamento realista e sensato, contrariamente ao funcionalismo, deve renunciar à tentação de definir *à priori* um *homo urbanisticus* uniforme com necessidades perfeitamente identificadas (Lacaze, 1993, 25). E também é a realidade incerta, difusa, complexa e incontrolável que, em boa parte, explica que o urbanismo vá beber muitos dos seus princípios à ciência do direito, e que, tal como na organização da sociedade, seja tão susceptível a disfuncionamentos e patologias, tanto com a “roda livre”, o *laissez faire* da desregulação selvagem, como com a hipertrofia de constrangimentos provocados pelo excesso de regulação. Que explica as diferenças significativas entre a intenção e a acção, isto é, entre a regulação e a prática, entre o plano e a sua materialização, entre os métodos de planeamento e de regulação e a realidade pragmática da execução. E, finalmente, que torna particularmente relevante os contextos históricos, sociais, culturais, políticos e económicos, não apenas estruturais, mas também conjunturais, circunstanciais e locais, em que a interacção dialéctica e complexa entre o espaço, o tempo e os homens se produz e se desenvolve para influenciar, decisiva e definitivamente, os modos peculiares da construção e transformação

urbana, o “fazer cidade” de cada país, de cada cidade e em cada momento. E isto, independentemente do inexorável processo global de homogeneização.

É que, este processo não obstante exercer uma inquestionável influência normativa determinante, em especial sobre os sistemas de países historicamente mais débeis social, cultural, económica e, quase sempre, politicamente, não conduz a uma homogeneização cega, apolítica e acrítica. Ela, aparentemente, apenas incide sobre alguns dos elementos estruturais desses mesmos sistemas. Uma filtragem, sobretudo cultural e político-ideológica, se encarrega desta tarefa. Não é, certamente, por mero acaso que a influência deste processo tenha vindo a determinar uma convergência dos sistemas do urbanismo em países com tradições e culturas muito próximas (embora com níveis de desenvolvimento diferenciados e que privilegiam diferentes relacionamentos internacionais, como é o caso da generalidade dos países europeus, aos quais nos referimos em particular), apesar das persistentes e sistemáticas reformas que a relativa insatisfação geral tem imposto. E que, por outro lado, não funcione, do mesmo modo, em relação a países que apresentam diferenças significativas, como é o caso do Reino Unido. Diferenças - não é despidendo salientar, bem pelo contrário - especialmente em relação à ordem jurídica instituída e a uma experiência histórica, a uma tradição de maior pluralismo político. Um quadro conjuntural que, aliás, tem “obrigado”, como conclui Madariaga²³, a desenvolver mecanismos adequados e compatíveis com essa tradição, numa palavra, mais democráticos. Tradição que, independentemente das suas lacunas e contradições, é configurada por um sistema de relações entre o Estado e os cidadãos (e, em geral, por um modelo de governação), que privilegia o predomínio dos chamados métodos voluntários, baseados na discussão, no consenso, na demonstração (e, portanto, na contra-argumentação), na informação e na publicidade, em detrimento de uma regulação estrita e rígida. Regulação que, de todo o modo, não renuncia ao planeamento como instrumento de controlo e orientação privilegiado, para perspectivar os grandes objectivos urbanísticos: o modelo de cidade, a estrutura geral das grandes infra-estruturas públicas e as restrições ao exercício da actividade imobiliária privada. E nem a uma maior exigência de responsabilização e transparência (“*accountability*”) que, aliás, é invulgar entre os demais países europeus (com a obrigação dos membros do órgão administrativo prestarem contas a instâncias controladoras ou seus representantes)²⁴.

É precisamente no seio deste quadro aparentemente enigmático e, de algum modo, incongruente e desconexo, que se inscreve o problema central da investigação. Um

²³ Madariaga, *Nuevos enfoques del planeamiento*, Urban, nº 4, 2000.

²⁴ Idem.

terreno - não é demais repeti-lo - onde permanentemente pairam, se formulam e se anunciam muitas e variadíssimas ideias e orientações que perspectivam a necessidade de produzir normas e reformas (que, frequentemente, se traduzem em novos requisitos e novos mecanismos estruturantes dos sistemas de urbanismo), no sentido ora de flexibilizar, simplificar e democratizar, ora de prevenir, acautelar e controlar, mas que, as mais das vezes, como temos vindo a salientar, se ficam apenas naquele espaço intersticial de tensão e confusão de um ou outro mecanismo excepcional e de uma prática real que acaba por não ser nem uma coisa nem outra. Isto é, nada alteram e nada resolvem. E pior: não raramente, complicam ainda mais os sistemas.

É neste sentido que se considera interessante perceber, não só esta necessidade constante e imparável de reformular os sistemas, como também o sentido dessas ideias e orientações, assim como a forma como elas se geram e veiculam no espaço social e cultural global e os modos como delas se apropriam os actores da prática política (e isto, sem esquecer que elas traduzem manifestações de uma crise há muito reconhecida). Não iremos tão longe, evidentemente, pois tal transcenderia não apenas o âmbito previamente definido no estudo como também o seu próprio conteúdo disciplinar.

Podemos observar, no entanto, em linhas gerais, o caso paradigmático do modelo do urbanismo do Reino Unido, um modelo cujas características estruturantes (pelo menos, as mais básicas) podem constituir referências importantes com interesse para a nossa investigação.

1.8. O caso do Urbanismo dos países anglo-saxónicos

Como já tivemos a oportunidade de elucidar, práticas habituais de planeamento e gestão urbanística, planeamento habitualmente praticado ou predominante, planeamento e gestão urbanística institucionalizado ou planeamento tradicional ou convencional, são locuções com as quais pretendemos referenciar os sistemas predominantes e institucionalizados em vigor actualmente na generalidade dos países Europeus (incluindo Portugal) e que mantêm, sensivelmente da mesma maneira, desde praticamente a segunda Grande Guerra, os principais traços que caracterizavam o urbanismo moderno.

Até agora, praticamente nunca fizemos qualquer referência expressa significativa à especificidade dos sistemas dos países anglo-saxónicos e, em particular, ao do Reino Unido, um país tão ligado culturalmente a nós por laços seculares. Seria um erro, certamente grosseiro e insustentável, ignorar um país que constitui, seguramente, nesta matéria (como, aliás, em tantas outras), uma referência incontornável. O Reino Unido

exibe realmente, no contexto da UE, uma peculiaridade que justifica um tratamento destacado e específico.

Com efeito, no grupo de países por diversas vezes já referenciados²⁵ temos excluído as práticas dos países anglo-saxónicos em geral e, em particular, o sistema do Reino Unido. Esta exclusão não significa que estes sistemas não se identifiquem com o modelo tradicional, tal como o entendemos normalmente. Na verdade, em muitos aspectos e, desde logo na utilização da técnica do zonamento (que, aliás, como já dissemos, é a técnica nuclear de todos os sistemas do mundo e, com toda a probabilidade, sê-lo-á sempre, pois não se vislumbram alternativas - nem necessidade de substituição), essa identificação é, necessariamente, evidente. A diferença que justifica a exclusão deste grupo e que tem, efectivamente, enormes consequências práticas, reside basicamente no valor e significado que coloca na utilização desta técnica, nos seus efeitos externos, isto é, no seu estatuto jurídico ou, se quisermos, no seu grau de vinculação jurídica. A sua peculiaridade, algo estranha e, aparentemente, difícil de compreender e aceitar pela generalidade dos restantes países (basta ver que é uma das poucas práticas que, persistentemente, não é seguida nem imitada), coloca o sistema da Grã-Bretanha e, mais especificamente, o da Inglaterra e do País de Gales (visto que a Escócia e a Irlanda do Norte apresentam algumas diferenças que não vamos abordar) num lugar, por assim dizer, destacado nesta investigação. É um caso, de certa forma, exemplar pelo facto de integrar o conceito de flexibilidade, precisamente o conceito-chave desta tese, o elemento paradigmático fundamental da interpretação que se pretende argumentar, como autêntico princípio básico e estrutural do sistema ou, noutras palavras, como a modalidade conceptual e operativa típica e estruturante da sua própria filosofia.

Não sendo propriamente um sistema-modelo, um sistema isento de problemas e contradições, que ofereça todas as garantias de plena eficácia, como, aliás, alguns autores bem documentam²⁶, parece apresentar, não obstante, alguns traços específicos, extremamente significativos e de crucial importância, que merecem uma profunda reflexão. É uma profunda reflexão, não apenas no âmbito específico deste trabalho, como também

²⁵ Um grupo que engloba países como Portugal, Espanha, Itália, Alemanha e inclusivamente a Holanda - estes dois últimos com algumas diferenças importantes em relação aos restantes -, e, em particular a França, cujo modelo tem servido de fonte inspiradora aos legisladores portugueses, italianos e espanhóis (Catarina Frade, *A Componente Ambiental no Ordenamento do Território*, Tese de Mestrado, Conselho Económico e Social, 1999. Disponível em <http://www.ces.pt/file/doc/225>. Acesso: em 29 de Novembro de 2007).

²⁶ Cfr, Peter Hall, op. cit., p. 362

noutros campos com os quais a questão em apreço mantém uma íntima relação, como, por exemplo, no da filosofia política, no da teoria do Direito e no da administração.

Entre estes traços específicos destacamos o facto (certamente ainda muito mais estranho e incompreensível para a generalidade dos países europeus) das autarquias locais se apresentarem, socialmente, como instituições particularmente hábeis e competentes, sobre as quais não existe suspeita de actuação irregular (Madariaga, 1999, p. 98). Um aspecto que, de certo modo, acaba por condensar uma das principais preocupações de todos os sistemas. E que, em boa parte, explica - contrariando precisamente a realidade dos factos, que parece irrenunciável, do modelo inglês -, a amplitude e a intensidade do poder de controlo sobre as iniciativas dos particulares e de conformação das condutas administrativas e também, segundo cremos, a incontornável tensão, a correlação negativa existente, entre os níveis de eficácia e a carga determinista e rígida dos métodos utilizados.

1.8.1. Caracterização Geral do Modelo Inglês

A verdadeira essência dos princípios de concertação e de negociação, por conseguinte, não deterministas, não imperativos ou rígidos, numa palavra, dos princípios de flexibilidade dos planos urbanísticos do sistema inglês, deve, por certo, ser procurada nos traços que marcam predominantemente a sua cultura. Uma cultura que não pode ser desligada da própria orgânica tradicional do Estado britânico. Com efeito, o Estado britânico apresenta uma orgânica completamente distinta da organização estatal dos países continentais. Sem uma Constituição escrita, são os Órgãos Parlamentares que possuem, em exclusividade, a competência legislativa. Competência à qual tanto o Governo como o poder local têm que se subordinar. Isto significa, desde logo - pelo menos aos nossos olhos -, que a carga dimanada normalmente pelos doutrinadores e peritos, com toda a cientificidade e tecnicidade que a acompanha (e que lhe é, naturalmente, inerente), é diluída e perde relevância, perante um sistema parlamentar, logicamente menos "científista", menos tecnicista, menos perfeccionista e, certamente, mais humanizado pela discussão e pela busca dos necessários consensos. Ou seja, "a obsessão quase religiosa [do positivismo dogmático] de fazer triunfar a ordem no mundo", à qual Morin se refere (1998, 2000), perde capacidade de influência e cede terreno do seu espaço privilegiado de dominação a uma forma mais democrática de legislar. Todavia, não é por isso que as iniciativas privadas de ocupação, uso e transformação do solo para fins urbanos deixam de ser submetidas a um controlo rigoroso e eficiente, e também não é por essa razão que o sistema de regras instituído deixa de influenciar, orientar e disciplinar o correcto

ordenamento do espaço urbano. E, em geral, com resultados francamente animadores, especialmente se os compararmos com a realidade portuguesa.

Com efeito, o regime de controlo de planeamento na Grã-Bretanha é, talvez, o mais global no mundo ocidental, uma vez que abrange não apenas a construção e alterações de imóveis, mas também as alterações na exploração de terrenos urbanizados ou não. Estas medidas de controlo têm contribuído largamente, desde 1947, para a conservação do património nacional e a defesa da beleza paisagística do país, mas têm sido consideradas por alguns sectores, públicos e privados da sociedade, como demasiado restritivas, razão pela qual foram recentemente objecto de um abrandamento no sentido de estabelecer um equilíbrio entre a política de controlo necessária e a política de fomento potencialmente desejável (J. F. Garner, 1989).

O conceito de “desenvolvimento” de uma propriedade, definido na lei, sempre foi e continua a ser muito aberto e indeterminado, de modo a incluir não apenas a construção de edifícios e a exploração de minas, como também alterações substanciais no que respeita à exploração dos terrenos e dos edifícios. Particularmente no que respeita à exploração dos terrenos, esta definição tem sido objecto de muitas decisões dos tribunais, mas os limites que regulam a liberdade de actuação do proprietário em relação à sua propriedade, permanecem muito amplas. O “*district council*” detém um vasto poder discricionário para conceder ou recusar licenças para urbanizar, mas é uma discricionariedade que deve ser exercida com razoabilidade e apenas quando se trata de questões de planeamento. Ao tomarem uma decisão, as autoridades locais devem ter particularmente em conta as disposições existentes no plano urbanístico em vigor para determinada zona. Este amplo poder discricionário é explicado por duas ordens de razões. Em primeiro lugar, a actuação da administração (o seu funcionamento típico, tradicional, baseado no direito consuetudinário) não tem por base um regime administrativo sistemático, codificado (como a generalidade dos países continentais, com os seus códigos administrativos), baseia-se em políticas públicas e directivas do governo central que, em princípio, são a expressão da comunidade, e cujo grau de vinculação é o de meros guias, e não de normas imperativas, que requerem, por isso, a livre aceitação dos administrados. O que implica, necessariamente, a prévia concertação e negociação (particularmente importante nas licenças condicionadas à obrigação de executar infra-estruturas e equipamentos). Em segundo lugar, o conteúdo do direito de propriedade, contrariamente à maior parte dos países ocidentais, separa claramente o uso do solo para fins urbanos, isto é, exclui o direito a edificar. O direito a edificar apenas pode ser consumado através da respectiva licença de construção (Madariaga, 1999), isto, independentemente da respectiva classificação ou aptidão edificatória prevista num plano. A concessão das licenças de construção são apreciadas pelos respectivos serviços

municipais, tendo por base o mérito dos projectos das pretensões, à luz de dois factores. O primeiro é a verificação da conformidade com as previsões do plano. O segundo, a verificação do cumprimento das directrizes do governo central. Em função destas verificações, as autoridades municipais podem conceder a licença a projectos que não se conformem com as disposições do plano ou recusá-la a projectos que se conformem (Madariaga, 1999).

Os planos de desenvolvimento são elaborados pelos “*country councils*”, mas, segundo as alterações à lei feitas em 1986, os “*district councils*” são as entidades que detêm poderes mais consideráveis na formulação desses planos. Estes planos não são muito vinculativos do ponto de vista legal, pois o “*district council*” pode, em certa medida, ao exercer o seu controlo sobre os planos de desenvolvimento, desviar-se das disposições nele previstas (J. F. Garner, 1989).

O Secretário de Estado do Ambiente - que tutela a habitação, o planeamento do território e a administração local em geral -, tem uma influência considerável sobre a actividade de controlo do planeamento exercida pelos “*district councils*” e pelos “*county councils*”. Os planos de desenvolvimento devem ser por ele aprovados e a ele pode recorrer qualquer proprietário lesado pela decisão do “*district council*” que lhe recuse a licença para urbanizar ou imponha determinadas condições para a sua concessão. O proprietário tem direito a ser ouvido num inquérito perante um inspector nomeado pelo Secretario de Estado e, tendo por base os resultados do inquérito, este pode alterar a decisão do “*district council*”, o que, na prática, ocorre com muita frequência. Tanto o proprietário como o “*district council*” podem interpor recurso para o Supremo Tribunal, mas neste caso, subjugado à condição de versar exclusivamente sobre matéria de direito e não questões de política de planeamento (J. F. Garner, 1989).

No que diz respeito aos dispositivos de planeamento especiais (por modificação dos programas de planeamento comumente utilizados, que pareciam entravar a iniciativa comercial) e de intervenção dos poderes públicos no tecido construído, destinados à resolução dos problemas, como a qualidade de vida das populações mais desfavorecidas, a recuperação habitacional e a reabilitação económica e urbana, destacam-se, em primeiro lugar i) a criação de associações para o desenvolvimento urbano “*Urban Development Corporations*” - UDCs. Estas associações seguiram o modelo das associações para o desenvolvimento das cidade novas (*new town development corporations*), criadas em 1946 e aperfeiçoadas pelas Leis de 1956 e de 1982. Estes são órgãos legalmente independentes, financiados pelo Ministério das Finanças, cujos membros são nomeados pelo governo central. Funcionam independentemente das autoridades locais e têm poderes para desenvolver as suas zonas, construir novas

estradas e outros serviços e equipamentos, edificar fábricas e casas de habitação e providenciar facilidades para o funcionamento de estabelecimentos comerciais e outras empresas nessa zona. Os empreendimentos implantados nas áreas de controlo das UDCs não necessitam de obter uma licença de desenvolvimento, estão isentos de pagamento dos impostos locais e outros.

Em segundo ii) a criação, desde 1980, pelo secretário de Estado, de cerca de 300 zonas de concessão empresarial, as “*Enterprise zones*” – EZs. Trata-se de outros tantos projectos, menos ambiciosos do que os anteriores, mas que têm obtido um êxito razoável. O Secretário de Estado, em estreita colaboração com a Autarquia Local, delimita uma área relativamente pequena como sendo uma “EZ”. Será normalmente uma área situada dentro da zona urbana ou na sua periferia, com edifícios em ruínas, instalações fabris abandonadas, desvios de linhas férreas não utilizadas, docas e por vezes casas de habitação degradadas. Ao declarar determinada área como sendo uma “EZ”, as autoridades locais passam a poder comprar os terrenos situados nos limites dessa área, recorrendo, se necessário, à expropriação e a poder arrendar o terreno ou os edifícios a eventuais promotores de desenvolvimento, por valores interessantes. Os investimentos para fins comerciais ou industriais dentro destas zonas não carecem de licenças e estão isentos de impostos locais durante um período de 10 anos.

Em terceiro iii) a criação de zonas de planeamento simplificado, “*Simplified Planning Zones*” – SPZs. Trata-se de uma medida, que tem como objectivo directo e imediato, estimular a iniciativa privada nas áreas centrais. O seu estatuto é similar ao das “EZs”, mas concede apenas a isenção de licença de planeamento, para qualquer proposta de desenvolvimento que se enquadre no esquema que define a área como sendo uma “SPZ”. A existência de uma “SPZ” pode ser determinada pela autoridade distrital responsável pelo planeamento, não necessitando de qualquer autorização governamental para o efeito. Um particular pode também requerer que determinada zona passe a ser uma “SPZ” e poderá apelar junto do Secretário de Estado, caso o pedido lhe seja recusado pelo “*district council*” local. As autarquias locais e certas empresas privadas têm à disposição vários tipos de participações do Estado, de modo a incentivá-las a intervir nos centros urbanos e atenuar os problemas (J. F. Garner, 1989).

2. Processo de Construção do Quadro Teórico de Referência

Nas páginas precedentes elucidámos o conceito de “planeamento e gestão urbanística”, um conceito central de toda a investigação e ao mesmo tempo conformador prévio (ainda

que provisório) do objecto de estudo; esclarecemos as problemáticas, verdadeiramente nucleares, da flexibilidade do “planeamento e gestão urbanística” e da ausência de coesão (ou da desconexão) entre planeamento e gestão. Definimos os conceitos de “eficácia do planeamento e gestão urbanística” e de “planeamento tradicional”. Analisámos e evidenciámos o carácter intrinsecamente problemático da lógica mais profunda do conceito de urbanismo e das suas principais referências teóricas e empíricas. Finalmente, aflorámos as principais características do sistema do urbanismo Inglês, dentro de um registo de aproximação a uma postura epistemológica diametralmente oposta àquela que está na base e que conforma o sistema português (e os da generalidade dos países europeus), evidenciando as suas relações com o quadro teórico de referência adoptado neste trabalho.

Pois bem, cumpre-nos agora especificar esta postura epistemológica. Este segundo ponto corresponde, assim, ao desenvolvimento daquilo que podemos designar como a “espinal medula” desta tese, ou o eixo estrutural da investigação, que consiste precisamente em elucidar os princípios fundamentais do quadro teórico de referência e debater e circunscrever fundamentadamente a problemática epistemológica que o enquadra e orienta. Mais concretamente, em elucidar a problemática do eixo ou linha filosófica, sociológica e crítica que define o universo cognitivo, a perspectiva analítica e interpretativa da investigação. Eixo com o qual o problema de investigação, ao menos nos seus princípios básicos essenciais, já nasceu previamente imbricado, como tivemos a oportunidade de salientar, quando, nas páginas precedentes, definimos o conceito de “planeamento e gestão urbanística”.

Para elucidar e especificar como se compõe a grelha analítica (ou eixo epistemológico) que conformará a interpretação do nosso objecto de estudo, iremos começar por salientar o enfoque privilegiado, face ao carácter multidimensional da realidade global que é o urbanismo, e em especial ao seu carácter inapreensível - a visão mais realista da realidade do urbanismo. Aspecto sobre o qual irá incidir a nossa atenção no capítulo seguinte, precisando, assim, com mais rigor e profundidade a óptica interpretativa e explicativa da investigação, ou seja, dando-lhe o seu “acabamento final”, digamos assim.

2.1. Enfoque privilegiado: Dimensões e Categorias de Análise

O conceito de “planeamento e gestão urbanística” será encarado, como, aliás, já antes tínhamos avançado, essencialmente como um “meio de controlo social da ordem urbana” e, naturalmente, como um meio de controlo dependente de instituições administrativas e

políticas. Por conseguinte, de “instituições investidas de **autoridade**”²⁷. Facto que, como é evidente, faz toda a diferença já que nos remete imediatamente para o carácter político e administrativo implicado no conceito e, naturalmente, para as organizações que têm a seu cargo a administração do urbanismo e, mais concretamente, para a prática do “planeamento e gestão urbanística” de acordo com a concepção pragmática e operativa que definimos anteriormente.

Recordamos que o objectivo central da investigação é tentar desenvolver uma **aproximação à compreensão da problemática da flexibilização da prática de “planeamento e gestão urbanística”** em Portugal. O processo metodológico adoptado traduz-se, basicamente, por uma confrontação crítica da racionalidade que rege essa mesma prática com as teorias: teorias gerais, cujos autores avançámos na introdução, e teorias substantivas, conforme explicitaremos mais à frente. Esta confrontação crítica implicará, subsidiariamente, uma aproximação à questão de saber se um controlo mais flexível por parte do “planeamento e gestão urbanística”, do que aquele que normalmente é praticado em Portugal e na generalidade dos países europeus, elimina os efeitos perversos e negativos de que padece reconhecidamente. E, concomitantemente, para a compreensão, ao menos potencialmente, de uma prática de “planeamento e gestão urbanística” mais eficaz, socialmente mais útil e, necessariamente, mais democrática. Dando, assim, resposta a uma das grandes preocupações que presidiu à investigação.

Para tal, no entanto, devemos esclarecer (e definir) que o facto de se enfatizar a noção de **autoridade** não quer significar que o “planeamento e gestão urbanística” deva ser (ou seja) visto como um meio de controlo meramente administrativo ou puramente político. Significa, isso sim (e a diferença é substancial), que se trata de uma visão do “planeamento e gestão urbanística” em que a componente política desempenha um papel predominante e decisivo, por assim dizer, de direcção ou comando. E que, precisamente por isso, sobre ele impende a responsabilidade, alienável e insubstituível, de criar uma adequada **articulação entre o político e o técnico**, através de uma permanente e sistemática interligação de domínios ou racionalidades: do **raciocínio científico**, da **apreciação estético-expressiva** e da **filosofia política e moral** (Healey, 1990). Basicamente os três modos, formas ou métodos de pensar o urbanismo, e que constituem

²⁷ O conceito de “autoridade” pressupõe o direito ou poder de mandar, de se fazer obedecer, de administrar ou legislar em benefício do bem comum. A ética conformadora do exercício do poder de autoridade transcende a lei e o direito e brota da própria cultura cívica e social. Já a noção de autoritarismo é o exercício desse mesmo poder de autoridade (ou em seu nome) mas que se desvia do verdadeiro sentido de justiça. A atitude autoritária não permite o diálogo nem o consenso e conduz à imposição e à subjugação do outro, favorecendo a revolta e a agressividade. A acção do poder com grande previsibilidade, mas com limites formalmente mal definidos, conduz, invariavelmente, a atitudes autoritárias.

as três principais variáveis de intervenção urbanística (no segundo capítulo teremos a oportunidade de elucidar melhor estes conceitos).

Este enfoque permitir-nos-á sublinhar e perceber, não apenas este aspecto, isto é, o predomínio e a responsabilidade do político nas práticas de “planeamento e gestão urbanística”. Mas também observar que é precisamente o modo como este predomínio e esta responsabilidade são exercidos (ou seja, a sensibilidade, a perícia, e sobretudo os pressupostos teóricos ou eixo epistémico pelos quais o político se guia ao dirigir a articulação destes domínios) que acaba por dar origem à problemática em foco e, naturalmente, definir os seus elementos constitutivos.

Pode, portanto, afirmar-se, segundo a lógica implícita nesta visão, que aquilo que a noção de **autoridade** enfatiza, e que por isso deve ser objecto de um enfoque necessariamente privilegiado no processo analítico da pesquisa, são os aspectos ou categorias que formam a dimensão política. A bibliografia actual, por vezes de uma forma explícita e outras mais ou menos implícita, mas unânime e consensualmente (Portas, Pardal, Lobo, Ascher, Healey, entre outros), é coincidente na perspectiva geral deste enfoque, ao eleger também a dimensão política como o foco central da análise, quando enfatiza uma **concepção mais democrática de governação** para elucidar esta questão. Acabando, no entanto, por apresentar perspectivas incompletas e insuficientemente consistentes. E, sobretudo, manifestas dificuldades em estabelecer a necessária relação empírica, que precisamente justificam um aprofundamento mais exaustivo.

É neste sentido que este enfoque terá que ser direccionado de maneira a procurar evidenciar este carácter multidimensional e a elucidar os elementos para uma adequada articulação entre estes três modos de pensar o urbanismo, ou seja, do **raciocínio científico**, da **apreciação estético-expressiva** e da **filosofia política e moral**.

No decorrer da explanação do processo de construção da plataforma compreensiva do objecto de investigação, será discutida e elucidada gradualmente a problemática teórica e epistemológica implicada nesta articulação. Uma articulação, como se disse, a levar a efeito pelo político, já que constitui a base essencial do próprio fundamento do urbanismo. Mas que é tendencialmente dominada por uma espécie de misticismo do raciocínio científico, como tentaremos evidenciar.

2.2. As grandes Linhas Teóricas de Referência

Os fundamentos prévios acabados de expor, associados à experiência prática e à intuição pessoais, constituem pressupostos fundamentais que nos permitem avançar, dentro da lógica mais elementar, com a **hipótese orientadora do trabalho**. Hipótese que antecipa que a rigidez, frequentemente excessiva, das práticas de “planeamento e gestão urbanística” convencional ou tradicional, com as consequências perversas e negativas conhecidas, são reflexo de uma **filosofia política e moral** orientada por uma compreensão mecanicista, unidimensional e compartimentada do mundo. Admitindo prospectivamente poderem ser eliminadas ou atenuadas com a utilização de uma metodologia conceptualmente inspirada numa filosofia crítica, civilizacional e democraticamente mais abrangente. Ou seja, num pensamento capaz de ver o real de forma mais realista, de ver o mundo de uma forma sistémica e complexa. E que, portanto, permita, dessa forma, compatibilizar e articular os procedimentos e acções de controlo urbanístico com as especificidades reais (ou, pelo menos, mais realistas) inerentes aos processos sociais e económicos da ocupação do espaço, nomeadamente a incerteza, a oportunidade, a liberdade, o espírito de iniciativa e a criatividade, indispensáveis à realização do homem e à prossecução de uma democracia autêntica.

A fundamentação da hipótese, assim formulada, convoca um quadro teórico e metodológico de referência específico, que lhe anda associado intrinsecamente. Trata-se de um quadro teórico que questiona criticamente a concepção tradicional de modernidade, isto é, as modernas democracias ocidentais, tal como funcionam e como estão concebidas na actualidade, postulando uma nova concepção - uma pós-modernidade²⁸ -, assente em

²⁸ O conceito de “pós-modernidade”, descrito por muitos autores para caracterizar uma nova era, sugerindo o encerramento da modernidade, e para definir o momento histórico actual, não se insere nas concepções do pensamento epistemológico habermasiano. Vários teóricos têm, aliás, questionado essa ideia. Giddens - teórico da Terceira Via (na qual defende um caminho alternativo à tradicional democracia e ao liberalismo) - é um desses teóricos, quando, por exemplo, afirma o seguinte: “em vez de estarmos a entrar num período de pós-modernidade, estamos alcançando um período em que as consequências da modernidade (como estilo e tipo de organização social que emergiu a partir do século XVII) se estão a tornar mais radicalizadas e universalizadas do que uns poucos relances de emergência de novos modos de vida e organização social [...]” (apud Ronei Ximene Martins, *Modernidade Reflexiva e Sociedade de Riscos*. Disponível em, <http://rxmartins.pro.br/teceduc/modernidade-e-riscos.pdf>, versão em html. Acesso em: 12 de Janeiro de 2009.

Para Habermas a “pós-modernidade” apresenta-se claramente como “anti-modernidade”. “Anti-modernidade” que - observa - “evidencia uma tendência emocional dos nossos tempos que impregnou todas as esferas da vida intelectual” (Jürgen Habermas, *Modernidade versus Pós-modernidade*. Disponível em <http://www.consciencia.org/modernidade-versus-pos-modernidade-jurgen-habermas>. Acesso em: 1 de Dezembro de 2009), inclusivamente a

bases epistemológicas completamente distintas. É com este quadro teórico que procuraremos enformar e conformar todas as análises e interpretações desta pesquisa, o quadro compreensivo e argumentativo do problema de investigação.

Trata-se de um quadro teórico de referência em parte (e em linhas gerais) coincidente com aquele que tem sido relativamente recorrente nos principais estudos que se têm vindo a realizar desde os anos 80. Apresentando, no entanto, algumas diferenças significativas com o objectivo de otimizar a sua capacidade explicativa e tentar ultrapassar as dificuldades reveladas por esses estudos. Estamos a referir-nos a um compósito teórico-metodológico (e, necessariamente, epistemológico), que articula a “teoria da acção comunicativa” de Jürgen Habermas, readaptando a “teoria crítica” desenvolvida pelos seus antecessores e fundadores da chamada “Escola de Frankfurt”, e que, precisamente, tem como preocupação fundamental a democratização da sociedade através da comunicação linguística, da “acção comunicativa” (Coutinho, 2002, p. 383); a “teoria da complexidade” de Edgar Morin, que tem como principal escopo uma nova metodologia para se atingir, de uma forma mais aproximada, o conhecimento não fragmentado, integrado e sistémico²⁹

arquitectura e o urbanismo. Num dos seus raros artigos dedicados especificamente à arquitectura e ao planeamento urbano (entre os variadíssimos que escreveu e dos assuntos que abordou), Habermas analisa a arquitectura do século XX, os problemas resolvidos pelo movimento moderno e os problemas que não conseguiu resolver, considerando que o modernismo conseguiu somar, com rara felicidade, a dimensão funcional à dimensão tecnológica e retirar dessa soma um novo código estético, em estreita harmonia com a subjectividade que despontava no século XX. Baseou as suas formas no contexto material e nos problemas específicos e concretos com que o meio social se deparava, tendo precisamente por isso conseguido um dos feitos mais bem sucedidos da história da arquitectura ocidental. E salienta, “[...] foi o primeiro e único estilo, desde os dias do classicismo, capaz de se impor deveras e até de impregnar o quotidiano. Só ela brotou do espírito das vanguardas, equiparando-se à pintura, à música e à literatura vanguardista do nosso século. Ela continua a tradição do racionalismo ocidental, e foi suficientemente forte para criar modelos, isto é, de se tornar clássica e fundar uma tradição que desde o início ultrapassava fronteiras nacionais. Como compatibilizar estes factos incontestáveis com aquelas deformações unanimemente condenadas, ocorridas após a II Guerra Mundial, que se produziram na esteira e até em nome do estilo internacional? As mencionadas monstruosidades revelam a verdadeira face do moderno, ou são falsificações do seu espírito?”. Daí a dificuldade em ultrapassá-lo, sem voltar aos simulacros revivalistas dos séculos passados, representados pela chamada arquitectura pós-modernista, em especial pela arquitectura historicista - que designa por “*arquitectura do recalque e da formação de sintomas*” (Jürgen Habermas, “*Arquitectura Moderna e pós-Moderna*”, tradução Carlos Eduardo Jordão Machado, Novos Estudos CEBRAP, n.18,1987. Disponível em http://www.cebrap.org.br/imagens/Arquivos/arquitetura_moderna.pdf. Acesso em: 1 de Dezembro de 2009.

²⁹ Saliente-se que a locução “sistémico”, no sentido mais comum, já significa, em si mesma, uma nova forma de percepção dos fenómenos da realidade, que se caracteriza pela recusa de que estes possam ser entendidos isoladamente. Partindo sempre do princípio de que de

dos fenómenos, isto é, uma visão global da realidade ou, ao menos, mais próxima do real; e a “teoria do capital social” de Robert Putnam, que aponta empiricamente um caminho para o desenvolvimento sócio-económico dos povos. É, basicamente, com a articulação destas perspectivas gerais que se trabalhará o compósito teórico com o qual se procurará elucidar as questões que orientam o estudo.

Estas perspectivas, por seu turno, e de acordo com os aspectos ou categorias da dimensão política, a privilegiar, centrar-se-ão nos seguintes objectos de estudo: concepção tradicional de modernidade e os novos métodos de análise, isto é, as novas bases epistemológicas; democracia, participação, comunicação e consenso; governação; métodos do urbanismo.

Considerando, porém, que se tratam de aspectos nucleares das três teorias de referência (ainda que, da teoria da acção comunicativa, com uma ênfase especial), a análise destas questões emergirá naturalmente, de uma forma dialógica e, portanto, sem uma ordem pré-estabelecida e expressa, no decorrer do trabalho de elucidação do quadro teórico de referência proposto, que se iniciará pela exposição individualizada de cada uma destas teorias gerais.

Uma das preocupações fundamentais é a de examinar atentamente as relações de adequação entre a plataforma compreensiva adoptada e o objecto de investigação. Isto, não apenas no sentido epistemológico e, por conseguinte, com o objectivo de elucidação e optimização teórico-metodológica, mas também, e sobretudo, visando a maior aproximação e abrangência possíveis ao seu carácter funcional e pragmático. Tanto mais que, apesar do seu potencial explicativo ser bastante rico e fértil, revela alguns aspectos menos consensuais e mais controversos. Além de não ser completamente satisfatório para cumprir as exigências de uma leitura tão específica e especializada como é a da prática urbanística concreta, a dos procedimentos e métodos próprios do urbanismo.

que o todo é mais do que as partes, concebe a realidade (os fenómenos e problemas dessa mesma realidade) como um conjunto de partes (factores ou influências) distintas, cujas propriedades essenciais, que lhe podem ser atribuídas, apenas surgem das inter-relações entre si, isto é, da sua interligação e da sua interdependência. Daí que, a compreensão sistémica de uma dada realidade ou fenómeno pode ser definida como aquela que precisa de colocar essa determinada realidade ou fenómeno no contexto e de estabelecer, a partir daí, as suas relações. Para mais desenvolvimentos sobre este conceito científico recomendamos, por exemplo, *A Teia da Vida*, de Fritjof Capra.

2.3. Teorias Gerais: exposição sucinta de alguns dos princípios mais caracterizadores

2.3.1. Teoria Crítica

A identificação das circunstâncias que originaram o estado de crise da razão e as análises e teorias críticas que se foram construindo, de formas distintas, em torno desta problemática, ocuparam um grande número de filósofos do final do século XIX e também muitos dos pensadores do século XX, especialmente daqueles que, na Universidade de Frankfurt, acabaram por utilizar um contexto teórico comum: a “teoria crítica”. Teoria que questionava basicamente a subjugação do homem pelas formas de poder estabelecido e que, portanto, não se posicionava como uma abordagem de interesse meramente académica, mas como uma forma de conhecimento que busca a unidade entre a teoria e a prática, com implicações directas na sociedade.

Cada um no seu modo próprio e distinto, partindo, ora da psicanálise, ora da economia, da ciência política ou da arte (inspirados por Freud, Nietzsche ou Marx, de acordo com as orientações pessoais dadas às investigações), mas tendo por base os princípios essenciais desta teoria, todos procuraram intervir, com as suas análises e interpretações, sobre a prática social, em busca de uma nova ordem para as relações sociais a partir de uma atitude crítica à ordem estabelecida. Foi, precisamente, este traço fundamental que viria a emprestar o nome à teoria.

A “teoria crítica” tem, pois, as suas origens no trabalho de um grupo de pensadores alemães ligados ao Instituto de Pesquisa Social da Universidade de Frankfurt e enquadra-se numa linha de investigação, ou escola de pensamento, que passou a ser conhecida, simbolicamente, por “Escola de Frankfurt”, de acordo com o nome adoptado pelos seus próprios membros, a partir de 1950.

Max Horkheimer, que formula pela primeira vez esta nova linha: “a crítica da sociedade”, por oposição à concepção teórica tradicional, que separava o nível de conhecimento (teoria) e o da transformação histórica (prática), Theodor W. Adorno, Herbert Marcuse, Ernest Bloch, Walter Benjamin e Erich Fromm, são os nomes (que alguns autores designam como “os velhos frankfurtianos”) associados à teoria crítica e, dentro desta, que definem pensamentos próprios.

Actualmente continuam a produzir-se investigações importantes dentro do quadro teórico e metodológico definido pela “teoria crítica”. Habermas e Anthony Giddens são, precisamente, os seus maiores representantes actuais, destacando-se Habermas que, em

toda a sua obra, extremamente longa e fértil, acaba por dar resposta a muitas questões deixadas em aberto pela geração de críticos (os velhos “frankfurtianos”) que o antecederam.

De uma forma sucinta a teoria crítica pode ser definida como apresentando como objecto privilegiado a racionalização cognitivo-instrumental da sociedade e, mais especificamente, a dominação da ciência e da técnica, da tecnologia, da administração (o modelo tecnocrático, que “defende a pretensão de uma política científica”³⁰) ou de grupos de “*experts*” (peritos) sobre a vida dos cidadãos. O seu diagnóstico e, sobretudo, a sua crítica à época actual (dirigida inicialmente à sociedade americana, e mais tarde generalizada a toda a sociedade industrializada) podem ser cristalizados na denúncia (preconizada principalmente por Marcuse) da exploração levada a cabo pela sociedade capitalista ao submeter o homem ao princípio da produtividade e do rendimento, reprimindo, desta forma, a sua dimensão afectiva, imaginativa e lúdica. É esta alienação que, no seu entender, reduz o homem a um ser “unidimensional” e é neste sentido que afirma ser necessário efectuar a sua libertação. Libertação que, no entanto - esclarece -, só aqueles que estão à margem do sistema, como os intelectuais e os estudantes, poderão realizar (Coutinho, 2002, p. 55).

Para estes pensadores, o processo de “coisificação” presente nas relações do homem com a natureza, na razão instrumental (no qual o homem, fruto da necessidade, exerce um controlo e manipulação repletos de êxitos), serve igualmente para controlar e manipular o próprio homem por outros homens, e a relação inter-subjectiva, sujeito-sujeito, perdeu todo o significado e sentido. Um fenómeno que é visível numa burocratização e numa economia que parecem omnipresentes.

Numa sociedade assim administrada a razão instrumental absolutiza-se e, “ao absolutizar-se, gera a irracionalidade ao esquecer os fins e ao concentrar-se nos meios. Considera tudo como meio para uma outra coisa, numa cadeia sem fim” (Coutinho, 2002, p. 184). A perversão da razão radica precisamente na necessidade de tudo objectivar para conhecer, com o fim de dominar e controlar. E é esta instrumentalização da razão (que acabou por “coisificar” o homem, e com ele a própria humanidade) que é preciso superar. Todavia, as críticas à razão conduziram à desconfiança na possibilidade de emancipação da humanidade. Embora numa fase inicial (em particular Adorno e Horkheimer) defendessem a possibilidade de poder vir a existir uma razão emancipatória, acabaram por mudar de posição ao verificar que as evidências históricas contrariaram tal expectativa. A história mundial foi concebida, não como um projecto de emancipação livre e consciente do

³⁰ Jürgen Habermas, *Técnica e Ciência como Ideologia*, 1968, p. 114.

homem mas, ao contrário, como uma prática expansiva de dominação de toda a humanidade. Assim, para eles, a modernidade (definida como a razão submetida á lógica do capitalismo) não cumprira a promessa do Iluminismo. Todavia, nunca conseguiram vislumbrar uma saída para o impasse. Não lograram suster e contrariar a hegemonia cognitiva da razão instrumental.

Considerado um continuador da Escola de Frankfurt, fundada em torno das proposições horkheimeranas, e enquanto discípulo de Marcuse e director, depois de Horkheimer, do *Institut fur Sozialforschung*, Habermas distancia-se, não obstante, daquela que viria a chamar-se de primeira geração da Escola, apresentando, designadamente, perspectivas para uma construção social positiva, isto é, orientada para a busca de alternativas capazes de abrir novos caminhos, diferentemente da perspectiva meramente negativa e pessimista destes pensadores (Coutinho, 2002, p. 58). Para Habermas a modernidade não chegou ao fim e também não é inviável.

Sendo um crítico da modernidade, tal como esta foi concretizada, continua a defendê-la como um “projecto inacabado”, isto é, válido, mas que ainda não permitiu realizar todas as suas potencialidades, concebendo-a em novos moldes; de modo a tornar possível a emancipação do homem. Para tal, Habermas, recuperando o conceito de razão da Escola, procura superar as limitações da concepção apenas como razão instrumental (como razão subjectiva, que habilita o homem a compreender e dominar o mundo), identificando uma outra racionalidade. Uma racionalidade muito mais adequada e apta à compreensão desse mesmo mundo e, em particular, da especificidade em termos de complexidade e de incerteza do período histórico que atravessamos: a racionalidade comunicativa.

2.3.1.1. Teoria da Acção Comunicativa

A Teoria da acção comunicativa também é, por vezes, designada por Teoria do agir comunicativo, Teoria da linguagem, Teoria da linguagem e da comunicação, Teoria da discussão, Paradigma da comunicação, Razão comunicativa ou Racionalidade comunicativa. O carácter marcadamente sociológico da Teoria da acção comunicativa, que marca, aliás, uma das diferenças importantes no processo de desenvolvimento desta teoria, designadamente entre as obras de 1968 e 1981, “é fruto de uma releitura das grandes teorias da sociedade: Weber e Marx, Durkheim e Mead, Parsons e Luhmann” (Habermas, 2005, p. 13). O elemento paradigmático da Teoria da acção comunicativa assenta na definição do sujeito, não exclusivamente como aquele que se relaciona com os objectos para os conhecer e dominar, mas como aquele que é obrigado a interagir e a entender-se com outros sujeitos. Para Habermas, o ideal Iluminista da emancipação do

homem só pode realizar-se no entendimento mútuo, livre e consciente, pondo à prova a capacidade dos sujeitos chegarem a consensos. A racionalidade (a razão) possui uma concepção eminentemente dialógica e social. Ela não emerge e não existe somente na relação do sujeito com o mundo, mas efectiva-se fundamentalmente na interacção entre sujeitos, através do processo de comunicação, do diálogo e do consenso.

A problemática da comunicação sempre esteve subjacente ao longo de todo o pensamento de Habermas, assim como de outros pensadores. Porém, Habermas, precisamente na esteira do seu posicionamento de busca de alternativas capazes de fazer face à situação actual, chegou a um ponto de desenvolvimento da teoria em que entendeu dever ordenar de maneira sistemática os objectivos procurados, esforçando-se por “dar a esse projecto bases normativas mais sólidas”. O que acabou por fazer através de uma obra muito diferente de todas as anteriores, intitulada, precisamente, *Teoria do Agir Comunicativo*, em 1981.

Este novo enfoque crítico tem como preocupação fundamental a falta de democraticidade nas relações sociais na actualidade (preocupação que, entende, precisa de ser ultrapassada por intermédio de uma transformação cultural assente em novas bases teóricas). A falta de democraticidade é, para Habermas, a prova de que na sociedade ainda está a imperar uma concepção de homem individualista, possessivo e instrumental e não a de homem comunicativo.

É neste sentido que a teoria da acção comunicativa procura traduzir a necessidade da obtenção do consenso através da discussão racional, livre e comunicativa, uma vez “que ninguém tem a solução sobre qualquer assunto”. Defendendo, por isso, que as soluções devem-se ir construindo e melhorando através da dinâmica inter-subjectiva, do diálogo e do consenso, melhorando a própria perspectiva individual na argumentação com outros, como expressão de uma atitude democrática (Coutinho, p. 378).

É, no essencial, dentro deste enquadramento que Habermas desenvolve todo o seu pensamento, em torno das grandes questões da epistemologia contemporânea. Baseando-se no facto da racionalização científica e técnica do mundo contemporâneo não ser politicamente neutra (mas, pelo contrário, realizar o apogeu do capitalismo, do economicismo e do produtivismo), e tendo como preocupação fundamental, como se disse, a democratização da sociedade, Habermas procura, precisamente, encontrar respostas e criar novas soluções para os problemas da cultura actual (Coutinho, 2001). É neste sentido que, identificando os erros da ideologia tecnocrática, fundada naquilo a que chama “ficção objectivista” [por remeter ingenuamente os enunciados teóricos para os estados de coisas (Habermas, 1968 p. 136)], e recusando e desmistificando o modelo

tecnocrático como a única maneira de pensar as relações entre a decisão política e o saber técnico, desenvolve uma teoria da sociedade sob o paradigma comunicativo. Mais precisamente a “Teoria da acção comunicativa”, cuja tese fulcral sustenta que as condições do progresso não se encontram no trabalho social (nas esferas da técnica), mas na interacção social (na esfera da moralidade), isto é, no agir comunicativo (Coutinho, 2001).

“A orientação fundamental do pensamento de Habermas repousa sobre a oposição entre duas relações com o mundo, uma definida pela ciência e pela técnica, relação cognitiva e instrumental; outra definida pela interacção entre sujeitos, relação constitutiva da comunicação, inclusive em seu aspecto cognitivo. Mais especificamente, relações morais, jurídicas, éticas e políticas” (Habermas, 2005, p. 9). Esta última que rege o nosso “mundo vivido” e resiste, não apenas à “redução cognitivo-instrumental”, mas também às tendências redutoras dos “sistemas” da sociedade contemporânea constituídos sob o seu primado.

Por conseguinte, Habermas, com a teoria da acção comunicativa, não se posiciona contra a ciência e a técnica, que reconhece ter garantido com extraordinário sucesso a sobrevivência e o desenvolvimento da humanidade, mas sim contra a universalização da ciência e da técnica. Ou seja, procura fundamentar objectivamente uma posição contra a penetração da racionalidade científica, instrumental e utilitarista em esferas de decisão onde deveria imperar um outro tipo de racionalidade: a racionalidade comunicativa. Insistindo sempre que “o poder de que dispomos sobre os processos naturais [através da racionalidade instrumental] é de uma natureza essencialmente diferente do poder de dispor dos processos sociais” (Habermas, 2005, p. 142). Mesmo que exercido da mesma maneira (como exigem hoje os planeamentos técnicos em matéria social nas sociedades industriais desenvolvidas), necessita, no entanto, da mediação da consciência dos cidadãos que deliberam e agem (Habermas, 2005, p. 142). É a discussão racional, o “uso público da razão” (ou seja, a racionalidade comunicativa), que deve desempenhar o papel central na legitimação das normas, isto é, na busca da base pública de justificação da legitimidade democrática, ao invés do voto maioritário e do consentimento simples. Uma exigência imposta pela evidente necessidade da democratização do Estado de direito, que deriva do falhabilismo e da “dissolução das referências da certeza” (Habermas, 2005, pp. 84.91).

2.3.2. Teoria da Complexidade

Copérnico, Galileu, Bacon, Descartes e Newton são, como se sabe, os pais fundadores do paradigma que gerou a cultura da humanidade desde há mais de trezentos anos até aos nossos dias. Este paradigma é conformado pelo reducionismo e a fragmentação na interpretação dos fenómenos, pelo determinismo, a certeza, a ordem, a rigidez, a objectividade e a estabilidade causal (mecanicismo), pelo método analítico e pelo conhecimento parcelar em disciplinas mais ou menos estanques.

Pode dizer-se com toda a segurança que todos os sucessos que o homem conhece desde então (e que estão claramente espelhados na espectacularidade do seu próprio desenvolvimento), se devem ao método analítico de Descartes e Newton, que se mantém válido e útil.

Mas, a par de todo esse sucesso, a teoria mecânica de Isaac Newton e o modelo cartesiano conduziram, igualmente, à fragmentação do modo de pensar e agir, com repercussões assaz importantes e determinantes em toda a realidade social: no trabalho, na educação, nas organizações, na governação política, na administração, etc.. Fragmentação que hoje se tem vindo, cada vez mais, a reconhecer problemática e contraproducente. A área onde actualmente este reconhecimento é mais evidente e inequívoco para todos é, talvez, o ambiente, ou melhor, a relação do homem com o ambiente, face aos eminentes e dramáticos reflexos por todo o globo. Mas a crescente desumanização das sociedades, a relação do homem consigo próprio, do homem com o homem, é igualmente preocupante (senão mesmo, mais), apesar de, aparentemente, ser menos perceptível e evidente para a maioria.

Muitos pensadores, como, Nietzsche, Foucault e tantos outros, colocaram em questão o monopólio da ciência na produção da verdade, denunciando o mito da neutralidade científica, a ilusão de liberdade e autonomia do homem moderno, a universalidade da verdade, etc.. Advertindo, inclusivamente, para os riscos que esse mito representa para as sociedades modernas. A ideia que defenderam, de que o conhecimento é sempre contaminado por interesses e poderes subjectivos, não é, por isso, uma ideia nova. A percepção de que a ciência teórica e a filosofia definham era já para eles um sintoma preocupante.

Actualmente, sabe-se, de uma forma praticamente generalizada, que um dos aspectos da grave crise que enfrentamos é que as soluções intelectuais, científicas ou filosóficas a que habitualmente se recorre constituem elas próprias os problemas mais urgentes e mais graves a resolver, fruto, precisamente, de uma abordagem reducionista, centrada numa

única ordem de factores e que esquece a multidimensionalidade dos fenómenos e dos problemas (Morin, 1993, p. 136). Sabe-se que qualquer decisão de suprimir conflitos e desordem, de estabelecer harmonia e transparência, acaba, frequentemente, no seu contrário (Morin, 1993, p. 92). Que a economia é uma instância autónoma/dependente de outras instâncias (sociológica, cultural, política) também autónomas/dependentes umas das outras (Morin, 1993, p. 54): tornou-se, hoje, demasiadamente evidente que o postulado fundamental da ciência - a neutralidade axiológica - fortaleceu a ética do mercado e praticamente reduziu o homem a um mero produto desse mesmo mercado. Hoje é notório que a política se degradou, se esvaziou e se fragmentou: não consegue conceber os novos problemas que a solicitam; trata problemas multidimensionais de maneira compartimentada, desunida e aditiva; deixa-se devorar pelos peritos, administradores, tecnocratas, econocratas, etc. (Morin, 1993, p. 118).

Com Popper, o conceito de ciência deixa de ser sinónimo de certeza para se tornar sinónimo de fiabilismo (Morin, 2002, p. 14), e com a teoria da relatividade de Einstein, juntamente com outras perspectivas e descobertas emergentes (da Física quântica, da Biologia, da Química), acabámos por questionar, definitivamente, a lógica cartesiana. A noção de ordem, a ideia de um futuro previsível e estável e, sobretudo, a independência e exterioridade do pesquisador em relação ao objecto de estudo, desvaneceram-se definitivamente. Compreende-se agora que a ciência progride através do erro e não das certezas, das verdades e da ordem, e que o conhecimento produzido é sempre precário, provisório e incompleto. “Toda a visão do mundo mudou” (Morin, 1990, p. 15), impondo-se a instauração de um novo paradigma capaz de abarcar a multidimensionalidade dos fenómenos e de encontrar a unicidade na pessoa humana. Finalmente, hoje tem-se plena consciência de que a **desordem e a ordem**, sempre inimigas uma da outra, cooperam de uma certa maneira para organizar o universo (Morin, 1990, p. 89).

Conscientes desta problemática, alguns pensadores desenvolveram esforços importantes no sentido de a abarcar e integrar. Conceitos como, “pensamento sistémico”, “pensamento holístico”, “pensamento não-linear”, “dinâmica de rede”, são, entre outras, algumas das formulações teóricas que reflectem, precisamente, sobre uma maneira mais global e complexa de ver o mundo, na esteira de uma reflexão epistemológica que permita abarcar a complexidade do real e encontrar esse novo paradigma. Coube, todavia, a Morin o trabalho de aprofundamento deste conceito, com a “teoria da complexidade” (juntamente com outros autores, eventualmente menos conhecidos, como Dominique Genelot, René Passet e Jean-Louis Le Moigne).

A teoria da complexidade não se posiciona numa óptica de substituição de outras formas de pensamento (como alguns parecem interpretar ou recear³¹), nem se assume como um método perfeito. Não é uma complexidade que se opõe à simplificação absoluta. Não é, como respondeu Morin (2002, p. 98), um paradigma que tirou do bolso, dizendo: “aqui está o que se deve adorar, queimem as antigas tábuas da lei”. O pensamento linear ou cartesiano continua a ser uma abordagem actual, necessária e indispensável para as práticas mecânicas. Mas é incapaz de integrar sentimentos e emoções e, portanto, de lidar com a totalidade da vida humana. O pensamento sistémico, sendo um instrumento valiosíssimo para a compreensão da complexidade do mundo natural, é insuficiente para apreender o mundo sensível das pessoas se isolado da complexidade do todo.

O pensamento complexo é, no fundo, a conjugação destes dois instrumentos cognitivos, possibilitando abranger a totalidade (o sistema planetário), os sistemas naturais, o homem e a sua cultura e as relações e inter-retro-acções complexas. É um pensamento que considera que tudo está ligado a tudo, que vivemos em círculos sistémicos e dinâmicos de *feedback* e não num sistema linear de causa e efeito. Que entende que cada uma das partes de um dado sistema só pode ser definida enquanto tal, em relação a um todo; que parte sempre do princípio que nunca nada acontece ou se faz de forma isolada e sem consequências³².

³¹ Veja-se, por exemplo, a conferência dada por Morin em Lisboa, vertida no livro, *O problema Epistemológico da Complexidade* (2002), na qual o cepticismo, especialmente dos físicos, está bem patenteado na posição de questionamento pessoal, frontal e directa (embora elegante) ao pensamento de Morin e de defesa praticamente intransigente do método analítico clássico. De resto, as reacções ao pensamento de Morin, em especial à sua forma “radical” de fazer ciência, que é, no fundo e basicamente de ‘por a vida nas ideias e as ideias na vida’, isto é, de permanecer, intencionalmente, ‘por inteiro, ainda que não por completo’ no discurso, ao invés de se preocupar em produzir um discurso canónico e impessoal, são bem documentadas por Maria da Conceição de Almeida, quando escreve: “é óbvio que, a este respeito, seus livros incomodam a comunidade científica. E muito. Isso porque, de certa forma, expõe e desnuda pedaços de todos nós trancafiados a sete chaves. Alguns dos seus livros – seus diários em especial – chocam até os que convivem mais de perto com ele. Quanto mais aos que, instalados na torre de vigilância cognitiva, aguardam uma frase intempestiva ou a descrição de um acontecimento insólito, para comprometer a imagem de Edgar Morin” (Cfr. Maria da Conceição de Almeida, “Um itinerário do pensamento de Edgar Morin”, 2004. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/uploads/publicacoes/edicoes/1163186600.42pdf.pdf>. Acesso em: 21 de Agosto de 2008.

³² Edgar Morin no texto “*Da necessidade de um pensamento complexo*” (extraído da sua obra, *Para Navegar no século XXI, Tecnologias do Imaginário e Cibercultura*, 3ª Ed. Porto Alegre, Edipucrs/Sulina, 2003, Colecção Comunicação) propõe 7 princípios complementares e interdependentes, como guias para pensar a complexidade. A saber: 1. Princípio sistémico ou organizacional: liga o conhecimento das partes ao conhecimento do todo, conforme a ponte indicada por Pascal e mencionada antes: “Tenho por impossível

conhecer o todo sem conhecer as partes, e conhecer as partes sem conhecer o todo". A ideia sistémica, oposta à reducionista, entende que "o todo é mais do que a soma das partes". Do átomo à estrela, da bactéria ao homem e à sociedade, a organização do todo produz qualidades ou propriedades novas em relação às partes consideradas isoladamente: as emergências. A organização do ser vivo gera qualidades desconhecidas dos seus componentes físico-químicos. Acrescentemos que o todo é menos do que a soma das partes, cujas qualidades são inibidas pela organização de conjunto.

2. Princípio "hologramático" (inspirado no holograma, no holograma no qual cada ponto contém a quase totalidade da informação do objecto representado): coloca em evidência o aparente paradoxo dos Sistemas complexos, onde não somente a parte está no todo, mas o todo se inscreve na parte. Cada célula é parte do todo - organismo global - mas o próprio todo está na parte: a totalidade do património genético está presente em cada célula individual; a sociedade como todo, aparece em cada indivíduo, através da linguagem, da cultura, das normas.

3. Princípio do anel retroactivo: introduzido por Norbert Wiener, permite o conhecimento dos processos de auto-regulação. Rompe com o princípio de causalidade linear: a causa age sobre o efeito, e este sobre a causa, como no sistema de aquecimento no qual o termóstato regula a situação da caldeira. Esse mecanismo de regulação permite a autonomia do sistema, neste caso, a autonomia térmica de um apartamento em relação ao frio exterior. De maneira mais complexa, a "homeostase" de um organismo vivo é um conjunto de processos reguladores fundados sobre múltiplas retroacções. O anel de retroacção (ou *feedback*) possibilita, na sua forma negativa, reduzir o desvio e, assim, estabilizar um sistema. Na sua forma mais positiva, o *feedback* é um mecanismo amplificador; por exemplo, na situação de apogeu de um conflito: a violência de um protagonista desencadeia uma reacção violenta que, por sua vez, determina outra reacção ainda mais violenta. Inflacionistas ou estabilizadoras, as retroacções são numerosas nos fenómenos económicos, sociais, políticos ou psicológicos.

4. Princípio do anel recursivo: supera a noção de regulação com a de autoprodução e auto-organização. É um anel gerador, no qual os produtos e os efeitos são produtores e causadores do que os produz. Nós, indivíduos, somos os produtos de um sistema de reprodução oriundo do fundo dos tempos. mas esse sistema só pode reproduzir-se se nós mesmos nos tomamos produtores pelo acasalamento. Os indivíduos humanos produzem a sociedade nas - e através de - suas interacções, mas a sociedade, enquanto todo emergente, produz a humanidade desses indivíduos aportando-lhes a linguagem e a cultura.

5. Princípio de auto-eco-organização (autonomia/dependência): os seres vivos são auto-organizadores que se autoproduzem incessantemente, e através disso despendem energia para salvaguardar a própria autonomia. Como têm necessidade de extrair energia, informação e organização no próprio meio ambiente, a autonomia deles é inseparável dessa dependência, e torna-se imperativo concebê-los como auto-eco-organizadores. O princípio de auto-eco-organização vale evidentemente de maneira específica para os humanos, que desenvolvem a sua autonomia na dependência da cultura, e para as sociedades que dependem do meio geocológico. Um aspecto determinante da auto-eco-organização é que esta se regenera em permanência a partir da morte das suas células, conforme a fórmula de Heráclito, "viver de morte, morrer de vida", e que as duas ideias antagónicas de morte e de vida são aí complementares, mesmo permanecendo antagónicas.

6. Princípio dialógico: vem justamente de ser ilustrado pela fórmula heraclitiana. Une dois princípios ou noções devendo excluir-se um ao outro, mas que são indissociáveis numa mesma realidade. Deve-se conceber uma dialógica ordem/desordem/organização desde o nascimento do universo: a partir de uma agitação calorífica (desordem) onde, em certas condições (encontros ao acaso), princípios de ordem permitirão a constituição de núcleos, átomos, galáxias e

estrelas. Tem-se ainda essa dialógica quando da emergência da vida através dos encontros entre macromoléculas no interior de uma espécie de anel autoprodutor, que terminará por se tornar auto-organização viva. Sob as formas mais diversas, a dialógica entre a ordem, a desordem e a organização, através de inumeráveis inter-retroacções, está constantemente em acção nos mundos físico, biológico e humano. A dialógica permite assumir racionalmente a associação de noções contraditórias para conceber um mesmo fenómeno complexo. Niels Bohr reconheceu, por exemplo, a necessidade de ver as partículas físicas ao mesmo tempo como corpúsculos e como ondas. Nós mesmos somos seres separados e autónomos, fazendo parte de duas continuidades inseparáveis, a espécie e a sociedade. Quando se considera a espécie ou a sociedade, o indivíduo desaparece; quando se considera o indivíduo, a espécie e a sociedade desaparecem. O pensamento complexo assume dialogicamente os dois termos que tendem a se excluírem. 7. Princípio da reintrodução daquele que conhece em todo conhecimento: esse princípio opera a restauração do sujeito e ilumina a problemática cognitiva central: da percepção à teoria científica, todo conhecimento é uma reconstrução/tradução por um espírito/cérebro numa certa cultura e num determinado tempo.

Princípios estes que, por sua vez, em "*Ciência com Consciência*" (onde, aliás, detalha os princípios anteriores), contrapõe aos princípios de inteligibilidade do paradigma da simplificação da ciência clássica, que define como sendo os seguintes: 1. Validade, mas insuficiência do princípio de universalidade. Princípio complementar e inseparável de inteligibilidade a partir do local e do singular. 2. Princípio de reconhecimento e de integração da irreversibilidade do tempo na física (segundo princípio da termodinâmica, termodinâmica dos fenómenos irreversíveis), na biologia (ontogénese, filogénese, evolução) e em toda problemática organizacional ("só se pode compreender um sistema complexo referindo à sua história e ao seu percurso" - Prigogine). Necessidade inelutável de fazer intervirem a história e o acontecimento em todas as descrições e explicações. 3. Reconhecimento da impossibilidade de isolar unidades elementares simples na base do universo físico. Princípio que une a necessidade de ligar o conhecimento dos elementos ou partes ao dos conjuntos ou sistemas que elas constituem. "Julgo impossível conhecer as partes sem conhecer o todo, como conhecer o todo sem conhecer particularmente as partes" (Pascal). 4. Princípio da incontornabilidade da problemática da organização e - no que diz respeito a certos seres físicos (astros), os seres biológicos e as entidades antropossociais - da auto-organização. 5. Princípio de causalidade complexa, comportando causalidade mútua inter-relacionada (Maruyama), inter-retro-acções, atrasos, interferências, sinergias, desvios, reorientações. Princípio da endo-exocausalidade para os fenómenos de auto-organização. 6. Princípios de consideração dos fenómenos segundo uma dialógica ordem - desordem - interacções - organização. Integração, por conseguinte, não só da problemática da organização, mas também dos acontecimentos aleatórios na busca da inteligibilidade. 7. Princípio de distinção, mas não de separação, entre o objecto ou o ser e seu ambiente. O conhecimento de toda organização física exige o conhecimento de suas interacções com o seu ambiente. O conhecimento de toda organização biológica exige o conhecimento das suas interacções com seu ecossistema. 8. Princípio de relação entre o observador/concebedor e o objecto observado/concebido. Princípio de introdução do dispositivo de observação ou de experimentação - aparelho, recorte, grade - (Mugur-Tachter) e, por isso, do observador/concebedor em toda a observação ou experimentação física. Necessidade de introduzir o sujeito humano - situado e datado cultural, sociológica, historicamente - em estudo antropológico ou sociológico. 9. Possibilidade e necessidade de uma teoria científica do sujeito. 10. Possibilidade, a partir de uma teoria da autoprodução e da auto-organização, de introduzir e de reconhecer física e biologicamente (e sobretudo

2.3.3. Teoria do Capital Social

O insucesso de certas estratégias de desenvolvimento de países e regiões, contrariando expectativas aparentemente bem fundamentadas dos governos, mas que acabaram por se revelar ilusórias, tem suscitado o questionamento das teorias baseadas num único factor explicativo.

A explicação deve ser mais abrangente e complexa e situar-se para além do paradigma exclusivamente económico (tradicionalmente o único factor explicativo). Deve procurar as causas na intersecção circular e sistémica entre a economia, a história e todos os restantes aspectos sociais e endógenos desses mesmos países e regiões e, sobretudo, na interacção entre as suas instituições e a sociedade. Em suma, a explicação deve integrar as características que reflectem a complexidade do mundo real.

A questão deixou de poder ser tratada pela relação dicotómica entre o Estado e o mercado, mas sim através da adequada compatibilização de um conjunto diversificado de comportamentos sociais, estimulados e regidos por lógicas também diferenciadas e multifacetadas. Nenhum factor isolado substitui nenhum outro. Cada um cumpre objectivos diferentes e é a sua adequada articulação, bem como a qualidade do sistema institucional por eles determinada, que potencia as performances macroeconómicas que influenciam as estratégias de desenvolvimento, qualquer que seja o contexto: geográfico, temporal, social, político, etc..

De acordo com este quadro analítico o papel dos governos, longe de se colocar ao nível da dicotomia Estado/mercado (em geral, menos Estado e mais mercado, perseguindo a ilusão neo-liberal de que falam René Passet e Michel Husson, entre outros), deve ser, isso sim, o de construir um ordenamento jurídico e económico que induza na sociedade (com sinais claros) padrões de conduta e de inter-relacionamento social e institucional fundados em redes horizontais de parceria, participação e cooperação, promovendo (a começar pelo

antropologicamente) as categorias do ser e da existência. 11. Possibilidade, a partir de uma teoria da autoprodução e da auto-organização, de reconhecer cientificamente a noção de autonomia 12. Problemática das limitações da lógica. Reconhecimento dos limites da demonstração lógica nos sistemas formais complexos (Gödel, Tarski). Consideração eventual das contradições ou aporias impostas pela observação/experimentação como indícios de domínio desconhecido ou profundo da realidade (Witthehead, Bohr, Lupasco, Gunther). Princípio discursivo complexo, comportando a associação de noções complementares, concorrentes e antagónicas. 13. Há que pensar de maneira dialógica e por macrocon-ceitos, ligando de maneira complementar noções eventualmente antagónicas.

seu próprio exercício, pela sua prática) atitudes e formas democráticas de regulação de conflitos, contrariando padrões de organização hierárquico-verticais e condutas autocráticas e autoritárias que instigam uma interação social competitiva e conflituosa (precisamente o que nestes últimos anos está em incremento exponencial em Portugal e, aparentemente, em toda a Europa).

Nos últimos tempos, um número crescente de estudos empíricos têm indicado que países com dotações semelhantes de capital físico, humano e financeiro, possuem diferentes taxas de crescimento (*Relatórios Social Initiative*, do Banco Mundial), o que mostra claramente que os factores tradicionais, centrados exclusiva ou predominantemente na economia, não explicam satisfatoriamente os diferentes ritmos de crescimento e de desenvolvimento de países e regiões.

Robert Putnam, depois de ter estudado as diferenças no desempenho das regiões do norte de Itália, mais desenvolvidas economicamente, e do sul, menos desenvolvidas, foi o pioneiro a identificar a variável explicativa desse fenómeno como algo intangível e intrínseco às relações sociais, que designou por “capital social”³³.

O conceito de “capital social” ainda não se encontra estável e consolidado devido, certamente em grande parte, ao seu carácter complexo e multidimensional. De facto, dada a sua natureza, o seu campo teórico tem sido influenciado predominantemente pela convergência de disciplinas, como a economia, a sociologia e a ciência política, entre outras, pelo que o seu significado tende, de uma maneira geral, a expressar algumas variações decorrentes da especialização do intérprete, muito embora preservando um núcleo essencial comum, que o caracteriza.

Sem preocupações de precisão, e procurando sintetizar *grosso modo* as interpretações de autores que se têm debruçado sobre esta temática (como Pierre Bourdieu, James Coleman, Putnam e ainda os peritos do Banco Mundial), pode dizer-se que o conceito de “capital social” pressupõe, de uma maneira geral, o desenvolvimento de laços comunitários

³³ Em termos mais concretos, o estudo de Putnam, que deu origem a estas conclusões, originais e surpreendentes nessa época, consistiu no desenvolvimento de um trabalho de investigação de grande envergadura – que lhe durou praticamente 25 anos – no âmbito do qual analisou as reformas institucionais aplicadas nas regiões e localidades de Itália nos anos 70, com o objectivo de conhecer o modo como as instituições governamentais se adaptam aos ambientes sociais em que operam. Todo esse trabalho encontra-se plasmado na sua obra, *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*, Rio de Janeiro:FGV, 1996 (Título original: *Making democracy Work: Civic traditions in Modern Italy*. 1993).

na sociedade e a rejeição do espírito individualista, isto é, um conjunto de práticas e normas de confiança e reciprocidade entre os seus membros. Pressupõe uma sociedade onde a competição cede espaço à solidariedade e à criação de sinergias e, naturalmente, à eliminação de privações das liberdades que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas poderem exercer a sua condição de agentes livres, activos e realizados. Noutras palavras, pressupõe, antes de mais, qualidade e vontade políticas para criar condições e estímulos para o **diálogo**, o **consenso** e a **colaboração** e, obviamente, para a abertura de espaços de **participação**. Não apenas por meio do estímulo à mobilização e organização popular (associações comunitárias, ONGs, etc.), como também ao desenvolvimento de instituições democráticas, modernas, transparentes e competentes e à institucionalização efectiva de relações sociais e políticas organizadas de maneira horizontal e não vertical, isto é, hierárquica. A noção de complementaridade e de ligação (ou, talvez melhor, de inter-rectro-acção, uma vez que se trata de uma relação dialéctica) entre a burocracia do Estado e das instituições e as iniciativas colectivas, é aqui especialmente destacada, em particular por Putnam.

A noção de “capital social”³⁴ “no decorrer da década de 1990 [...] acabou por ser incorporada no discurso das principais organizações internacionais que actuam na

³⁴ O conceito de capital social vem ganhando cada vez maior relevância nas últimas décadas nos debates relativos aos processos que visam o desenvolvimento. Dos inúmeros autores que actualmente se dedicam ao tema Robert D. Putnam continua a ser uma das principais referências. Nos seus estudos sobre as diferenças regionais italianas ele destaca a importância da comunidade cívica, como sendo decisiva ao bom desempenho institucional, económico e político. Estes três aspectos estariam directamente ligados ao incitamento cívico das pessoas de cada uma das regiões, sendo que o nível de incitamento estaria ligado à natureza do associativismo. Se a natureza do associativismo tem carácter horizontal ele concluiu que é aglutinador de membros com o mesmo status e poder, favorecendo assim o predomínio da confiança, as normas de reciprocidade e um maior incitamento cívico. Se, ao contrário, tiver carácter vertical reúne membros de forma assimétrica e hierárquica, com diferenças de status e poder, significando a existência de laços de dominação e dependência, além da desconfiança generalizada e fraco incitamento cívico. Assim, o norte de Itália, onde há tradição de participação das pessoas em associações horizontais (sejam elas com fins políticos ou não), há mais confiança, mais cooperação, maior espírito democrático, prevalecendo os interesses colectivos em detrimento dos individuais, o que teria resultado em maior facilidade na implementação dos projectos governamentais e, conseqüentemente, na obtenção de um melhor desempenho económico e mais riqueza para a população. A natureza horizontal ou vertical do associativismo, por seu turno, seria de cunho cultural e historicamente constituída. No norte de Itália a tradição de cooperação e o estabelecimento de relações de solidariedade estiveram determinados por um processo histórico que levou à institucionalização de tais valores o que permitiu diferenciar essas sociedades mais desenvolvidas economicamente das menos desenvolvidas no sul da Itália. Nestas últimas, os seus habitantes não tinham as capacidades para agir na colectividade e os seus objectivos não transcendiam os interesses materiais imediatos e familiares.

promoção do desenvolvimento”, como é o caso, por exemplo, do Banco Mundial³⁵ e do FMI, quando acabaram por reconhecer a necessidade de uma abordagem mais ampla do desenvolvimento (e indicadores mais abrangentes e rigorosos). Facto que nos dá bem a ideia da relevância prática desta teoria (apesar do FMI persistir em dar-nos provas inequívocas e sistemáticas de miopia, esquecendo esta necessidade nas suas intervenções).

O conceito de “capital social” - que, como vimos, tem carácter multidimensional e características que são, evidentemente, produto de processos culturais de longo prazo³⁶ (mas que também podem ser induzidas, destacando-se a importância do papel do Estado e das instituições públicas em induzir ou bloquear, desta maneira, o desenvolvimento) -, pressupõe um círculo virtuoso (ou vicioso), uma interacção dialéctica, entre o sistema de

Tendo por base este estudo (e um outro realizado nos Estados Unidos) Putnam afirma que para a estabilidade política, para a boa governação e para o desenvolvimento económico, o capital social pode ser mais importante do que propriamente o capital físico e humano. Para mais desenvolvimentos ver, por exemplo, as obras deste autor, aquela que referimos numa das notas anteriores: *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*, Rio de Janeiro:FGV, 1996 (Título original: *Making democracy Work: Civic traditions in Modern Italy*. 1993) e *Bowling alone: The collapse and revival of American Community*, Simon & Schuster, New York.,2000.

³⁵ Uma posição que se encontra bem caracterizada em documentos como o *World development report 1997* e *The state in a changing world*, onde também se constata um recuo na ortodoxia económica de inspiração liberal, voltando a ser valorizado o papel do Estado na promoção do desenvolvimento. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1997/09/pdf/chhibber.pdf>. Acesso: em: 12 de Fevereiro de 2008.

³⁶ Sobre este ponto alguma bibliografia destaca certas divergências entre Putnam e outros autores, como, por exemplo Evans, ao defender a grande dificuldade das sociedades poderem sair ou ultrapassar a condição de ausência de capital social, face à sua história de ausência dessa componente essencial (à sua cultura). Dificuldade que pode ser interpretada como uma certa predestinação em permanecer indefinidamente na situação presente, como acontece, aliás, com a generalidade dos países do terceiro mundo. A verdade, porém, é que no seu livro “*Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*”, Putnam discorre sobre diversos modos de restaurar o desgaste das relações sociais, nos últimos tempos, nos Estados Unidos, insistindo, nomeadamente, na educação das crianças e jovens segundo os cânones de uma maior **participação** nas actividades sociais, desde equipas desportivas a serviços comunitários, destacando, por outro lado, a necessidade de, no mundo do trabalho, se fomentar um ambiente familiar, amistoso e orientado comunitariamente e uma maior flexibilidade laboral, de modo a que os trabalhadores possam atender melhor às suas responsabilidades familiares e civis (Maricruz Castro Ricalde, “*Ética y Discursso Periodístico: ¿Una Vuelta al Humanismo?*”, Palavra – Chave, Diciembre, nº 005, Universidad de La Sabana, Bogotá, Colômbia; Disponível em <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/649/64900504.pdf>; Acesso em: 16 de Janeiro de 2008.

normas sociais de uma dada sociedade, isto é, as regras de relacionamento entre os seus membros, os vínculos que existem entre eles (numa palavra, o seu espírito cívico) e as formas de governação (ou se quisermos, a qualidade da democracia), a estabilidade política e o próprio desenvolvimento económico.

Dentro deste espírito, uma concepção de governação que não incorpore a dimensão social como factor central, isto é, que não mobilize o “capital social” através de **procedimentos participativos** (metodologicamente, de forma ordinária, sistemática e permanente) - e, inquestionavelmente, que não proceda ao esbatimento das desigualdades sociais e à completa erradicação dos fenómenos de exclusão -, torna remota a possibilidade de se manifestarem atitudes cívicas. Perante a inexistência de atitudes cívicas, por seu turno, os sistemas de boa governação, a estabilidade política e o desenvolvimento económico também não podem existir, dado que a falta de **participação** da comunidade conduz, as mais das vezes, ao fracasso das políticas adoptadas, independentemente do potencial mérito dos seus conteúdos e objectivos.

Trata-se, por conseguinte, de um conceito que, no essencial, é definido privilegiadamente pelas relações entre pessoas (no interior dos grupos e organizações), relações essas que, não sendo percebidas de forma clara e imediata, favorecem o acesso a recursos potencialmente existentes na sociedade. Podem ser utilizadas de forma positiva e vantajosa (não necessariamente por todos, mas desejavelmente pela maioria), potenciando a formação de redes sociais informais e formas de sociabilidade de tipo familiar (isto é, informais, amistosas, de entreajuda e, necessariamente simétricas ou, se quisermos, não hierárquicas ou, talvez melhor, nas quais as pessoas se reconheçam como iguais e responsáveis num projecto comum), que favorecem, por exemplo, a implementação ou a continuidade de negócios em determinados sectores, a obtenção de empregos disponíveis pela indicação de conhecidos, a resolução de problemas individuais da vida quotidiana, etc..

Em certa medida - e por aqui se pode ver o carácter verdadeiramente decisivo desta teoria - o “capital social” pode ser considerado o quinto factor de produção, depois da terra, do trabalho, do capital físico (recursos de todo o tipo) e do capital humano (educação e saúde), uma vez que, se a forma ou formas como a sociedade se organiza (se relaciona) não for de modo a saber partilhar sabiamente os seus recursos e as suas habilidades e competências dentro, precisamente, do espírito de cooperação em torno de objectivos comuns e como resultado da existência de “capital social”, os restantes factores e designadamente os económicos de pouco valem. De certa forma, o conceito de “capital social” remete-nos para a ideia de interesse e empenhamento (talvez até se possa dizer: de uma certa pré-disposição ou estímulo orientado e educado como característica

intrinsecamente sócio-cultural) em somar (numa grande rede) as energias individuais para alcançar propósitos colectivos. Empenhamento, estímulo ou pré-disposição que, mais expressivamente, talvez possamos designar pela metáfora “espírito comunitário” ou “colectivo”, muito próxima, semanticamente, da noção proposta por Pierre Lévy de “inteligência colectiva”. E, talvez, ainda mais próxima da interpretação muito corrente e conhecida na gíria desportiva de “espírito de equipa”, sem o qual a possibilidade de se atingirem os objectivos (a vitória) se torna remota ou mesmo impossível.

2.4. Entrelaçamento e unidade do Compósito Teórico de Referência

O núcleo fundamental que serve de pano de fundo a estas perspectivas, como vimos, é basicamente a denúncia do reducionismo positivista, partindo do reconhecimento (desde Max Weber, em finais do século XIX) de que a objectividade da ciência favorece a ilusão de que é impermeável a interesses e distorções ideológicas. O pensamento científico fundado na racionalidade lógica, matemática e determinista é uma forma de conhecimento que se pretende utilitário e funcional. É um conhecimento especialmente útil para transformar e dominar a realidade (facto que, aliás, a história, com todos os seus extraordinários sucessos, muito bem tem demonstrado), mas demasiadamente frágil e insuficiente para a compreender em profundidade, para compreender a sua multidimensionalidade complexa: a complexidade do ser humano, da vida, da sociedade e, por conseguinte, a verdadeira complexidade da ciência. É uma “razão que ignora os seres, a subjectividade, a afectividade e a vida [e, por conseguinte, nesta perspectiva] é irracional” (Morin, 1993. p. 136).

A compreensão desta complexidade, e em particular a percepção das questões vitais da sociedade, exigem um pensamento multidimensional, um pensamento aberto, que admita incertezas, dúvidas, desorganização e erro, e não somente verdades, leis, rigor, ordem, medida e organização. É necessário uma forma mais global e complexa de ver o mundo, uma nova orientação epistémica e filosófica que dialogue com diferentes saberes disciplinares e que tenha “em conta o mito, o afecto, o amor e mágoa, que devem ser considerados racionalmente” (Morin, 1993. p. 136).

Para conhecer cada uma das partes deste vasto e complexo sistema de que o homem faz parte, é necessário compreender o sentido do todo, ao mesmo tempo que, para conhecer o todo, é imprescindível conhecer cada uma das partes. Não basta conhecer uma parte, um aspecto ou uma perspectiva do problema a resolver (por exemplo, a perspectiva administrativa ou jurídica, a económica, a de gestão, a arquitectónica, a urbanística

propriamente dita, etc.). É necessário considerar as suas relações e inter-rectro-acções complexas. E, definitivamente, para aceder a este conhecimento é necessário uma reforma do pensamento³⁷ (Morin, 1993, p. 139).

Em suma, e especificando um pouco mais, a perspectiva interpretativa e compreensiva adoptada constitui uma grelha de leitura onde se entrelaçam princípios, ideias e teorias em torno de um eixo fundamental comum: a recusa do “reino do pensamento mecânico e parcelar”, do reducionismo implicado na “racionalidade unilateral” das ciências. Pretende ser uma grelha de leitura baseada numa posição de crítica sistemática ao positivismo. Por uma razão fundamental, que pode ser definida de três maneiras (entre outras, certamente). Na perspectiva de Habermas, “pelo facto de este se ter afastado dos problemas decisivos para uma humanidade verdadeira e pelo facto de se ter esquecido do enraizamento das ciências no mundo da praxis quotidiana, endeusando o método em detrimento das questões vitais da sociedade” (Coutinho, 2001, p. 40). Na perspectiva de Morin, pelo facto de a ciência se ter isolado das reflexões sobre o homem, sobre os valores éticos e sobre os seus próprios fins na Terra (excluindo do seu alcance explicativo as acções humanas - a avaliação dos actos -, a arte, a justiça das leis, a conduta dos homens), tornando-se cativa de uma forma de racionalidade meramente instrumental, exclusivamente voltada para o fazer (para a técnica). E, finalmente, traduzindo as conclusões empíricas de Putnam, por ser uma das causas de fundo do ambiente social perverso e hostil ao progresso e desenvolvimento social, económico e cultural dos povos.

De facto, a ciência desempenha hoje uma função ideológica e legitimadora de praticamente todas as soluções e propostas que condicionam a vida do homem, incluindo determinadas acções de controlo desnecessárias e irracionais, de repressão objectivamente supérflua, característica dos tempos actuais (e em incremento exponencial), mas que, paradoxalmente, é pouco perceptível pela consciência da população. É que a legitimação da dominação assumiu um novo carácter, remetendo-a para a crescente produtividade e para a vida mais confortável que tem proporcionado. É uma “[...] dominação que, enquanto política, se torna irreconhecível” (Habermas, 1968, p. 46). Existe mesmo, no dizer de Habermas, uma espécie de mistificação da ciência, o equivalente a uma nova fé que busca na ciência e na técnica a resposta para todos os problemas da sociedade contemporânea (Coutinho, 2001, p. 79). “A ciência tornou-se, de um modo geral, a principal força determinante de toda a realidade, não só natural, mas também política, histórica e social, adquirindo a função legitimadora que, outrora, era desempenhada pela religião ou pela metafísica, até ao ponto de aparecer como a única

³⁷ Reforma de pensamento que, segundo Morin, precisaria de uma reforma do ensino (primário, secundário, universitário) tal como este necessitaria da reforma de pensamento.

actividade dotada de sentido” (Coutinho, 2001, p. 71). É esta mesma ciência que, ao defender a neutralidade axiológica como um dos seus postulados fundamentais (a ilusão de que é impermeável a interesses e distorções ideológicas), franqueia as portas à lei do lucro e fortalece a ética do mercado, conduzindo o homem para a desumanização, através da perda ou do esquecimento dos valores morais.

A preocupação fundamental de todo o pensamento de Habermas, perante o evidente estado de profunda crise (de “crise radical”, como a designou) da sociedade ocidental, é a necessidade de construir uma ética da modernidade (mas uma ética democrática, humanista) capaz de atender às transformações ocorridas na cultura europeia ocidental, por forma a que, no progresso nela ocorrido, esteja presente o modo próprio de ser humano (Coutinho, 2001, p. 381), isto é, uma humanização autêntica.

Morin, ao defender uma “ciência com consciência” (expressão que serviu de título a um dos seus livros), comunga, precisamente, desta mesma preocupação. Ao defender a reforma do pensamento, defende, tal como Habermas, uma nova cidadania e uma nova democracia. Uma cidadania e uma democracia asseguradas, não em sentido abstracto, teórico, mas sim material, prático. Uma cidadania e uma democracia, que não sejam apenas meras categorias políticas, dominadas pela racionalização instrumental - que permitiu que as relações humanas se tornassem semelhantes às relações com coisas (Coutinho, 2001, p. 181) -, mas como realidades factuais, existenciais, indispensáveis para superar a profunda crise que se vive e conduzir à verdadeira libertação do homem.

Esta profunda crise é uma crise do Estado de direito democrático e social. É uma crise do Estado-providência que, paradoxalmente, “aparece como a forma mais problemática, na medida em que as suas prestações são acompanhadas de uma forte jurisdicização e de um controle frequentemente excessivo sobre a vida dos indivíduos” (Habermas, 2005, p. 26). É uma crise do sistema representativo, que se revelou autoritário, legitimou desigualdades, admitiu exclusões, o isolamento e o individualismo dos cidadãos, que praticamente “institucionalizou” a injustiça e que não fomentou - e até obstruiu (como, aliás, continua a fazer, e aparentemente de uma forma progressivamente mais radical) - o exercício de uma cidadania activa e verdadeira.

A democracia, mais do que um método de constituição das instituições de governação, deve ser uma prática social, deve pautar-se por uma nova relação entre Estado e sociedade. Essa nova relação tem a ver, basicamente, com um modelo de democracia que se opõe diametralmente à interpretação “liberal”. É um modelo que considera que “a política, longe de se contentar em servir de intermediária entre o mercado e o Estado, é obra dos cidadãos, que não buscam apenas interesses privados, mas constituem

solidariamente uma comunidade de sujeitos livres e iguais associados sob a égide do direito” (Habermas, 2005, p. 163).

Evidentemente, este é o ponto de vista “do ideal republicano”. Ideal segundo o qual o processo político não obedece ao modelo da acção estratégica e não é a escolha racional de cada actor isolado que conta, mas antes o diálogo e a deliberação, uma racionalidade de persuasão recíproca e uma argumentação pública criadora de legitimidade (Habermas, 2005, p. 165).

Trata-se, por conseguinte, de um quadro teórico que interpreta o processo político e social como um processo democrático participativo, solidário e colaborativo. Ou seja, em que a comunicação, a argumentação, a discussão³⁸ e o consenso - o entendimento mútuo - são as palavras-chave para a efectiva criação de “capital social”, para o surgimento de uma espécie de “inteligência colectiva” aglutinante. Uma democracia onde as redes e instituições políticas e sociais são organizadas, não de maneira hierárquica, mas de forma horizontal. Onde a formação cívica predispõe a que se estabeleçam compromissos, inclusivamente com os adversários políticos. Onde as grandes referências da comunidade são pautadas pelos valores da reciprocidade, da informação (já de si uma forma importante de incrementar o capital social) e comunicação, da coesão, da solidariedade, da cooperação, da confiança, do compromisso cívico, da cooperação e da honestidade. Onde, finalmente, a competição e o individualismo cedem perante o sentimento de ajuda mútua e a relação Estado/sociedade e instituições/sociedade tendem a facilitar a criação e a valorização de capital social, isto é, as relações sinérgicas³⁹ que conduzem à harmonia e ao desenvolvimento.

Em suma, definitivamente o pensamento social e filosófico habermasiano, e em particular a “teoria da acção comunicativa”, assim como a “teoria da complexidade” de Morin e a “teoria do capital social” de Putnam, são perspectivas onde estão envolvidos conceitos particularmente férteis para apurar o nosso aparelho analítico. Devidamente articuladas estas perspectivas constituem referenciais teóricos fundamentais para a compreensão do problema de pesquisa. Face à unidade do seu eixo epistemológico fundamental, elas

³⁸ Princípio que, de acordo com Habermas, “*está ele próprio fundado em relações de reconhecimento simétricas, próprias das formas de vida estruturadas pela comunicação, nas quais a reciprocidade e o respeito estão já previamente inseridos*” (Coutinho, 2002, p. 313).

³⁹ Por “relações sinérgicas” entendemos aquele tipo de relações, tipicamente de cooperação, que superintendem as acções simultâneas de diversos agentes ou órgãos para a realização de uma função ou objectivo.

convergem e complementam-se, fortalecendo uma única perspectiva geral relativamente às interações entre a sociedade civil e as organizações do Estado (e, naturalmente, as suas instituições, nomeadamente as autarquias locais, e os seus institutos e instrumentos, como é o caso do “planeamento e gestão urbanística”), tendo em vista a “revitalização da esfera pública”.

Este enfoque permitir-nos-á compreender, de uma forma holística, sistémica e complexa (portanto, eficientemente), a dimensão institucional do “planeamento e gestão urbanística” e a própria relação deste com a dinâmica das organizações administrativas, bem como as relações de poder implicadas ou, pelo menos, uma aproximação à sua compreensão - o que já será extremamente valioso.

Não obstante, como tínhamos referido antecipadamente, trata-se de um quadro teórico que contém alguns aspectos, por assim dizer, problemáticos e menos consensuais - se não mesmo controversos -, que precisam de ser elucidados. Aspectos estes que têm a ver, objectivamente, com a problemática do processo democrático participativo, solidário e colaborativo, isto é, com as formas de interação entre a sociedade civil e as organizações do Estado, nas quais a participação pública assume um lugar particularmente destacado. E, além disso, por ser composto por proposições teóricas de âmbito geral, também revela algumas limitações especificamente de operacionalidade para esta investigação em concreto, que precisam de ser superadas.

Abordaremos já de seguida estas problemáticas, com as quais, aliás, encerraremos o presente capítulo, deixando, no entanto, a primeira questão em aberto por entendermos que será melhor explicitada e compreendida se a relacionarmos e conjugarmos com temas e conteúdos que a fundamentam e, sobretudo, a contextualizam. A saber, o carácter complexo do urbanismo, as suas várias dimensões, as principais abordagens do planeamento, com especial destaque para aquela que parece mais bem apetrechada para responder ao nosso problema de investigação - o planeamento comunicativo ou colaborativo -, bem assim como a questão da relação entre teoria e prática participativas. O seu desenvolvimento completar-se-á na sua sequência e compreenderá o segundo capítulo deste trabalho.

2.5. Necessidade de Teorias Gerais e de Teorias Substantivas

Com efeito, o quadro teórico de referência proposto revela um potencial explicativo bastante rico e fértil. Contudo, como todas as proposições teóricas, e como, aliás, já tínhamos constatado e referido, também não está isento de algumas limitações. E,

logicamente, também não está imunizado contra possíveis imperfeições, nem contra a possibilidade de poder ser questionado ou de suscitar interpretações divergentes. A este nível, levantam-se, pois, problemas de natureza distinta, que urge esclarecer.

Atrás identificámos duas dificuldades explicativas importantes contidas nas perspectivas que consideramos mais bem posicionadas para responder à questão colocada. Mais concretamente, nas perspectivas em torno da corrente comunicativa ou colaborativa do planeamento. Uma primeira dificuldade, que podemos considerar de carácter estrutural, isto é, intrinsecamente vinculada à sua própria base teórica de inspiração e sustentação (à teoria da acção comunicativa de Habermas) e que tem a ver, basicamente, com alguns aspectos menos consensuais, ou mais controversos suscitados por esta teoria (que alguns autores consideram, aliás, lacunas importantes). Sobre ela debruçar-nos-emos mais à frente, a propósito dos dilemas da prática participativa, nos quais este problema está necessariamente implicado ou, para ser mais preciso, intrinsecamente associado. A outra dificuldade é de natureza substantiva: tem a ver com a especificidade do próprio conteúdo sobre o qual incide, isto é, com os aspectos, dimensões, em suma, com o enfoque predominante destas teorias, necessariamente geral, como se sabe.

Não há dúvida que, tanto a corrente comunicativa ou colaborativa e, em particular, o modelo “planeamento através do debate”, como a teoria habermasiana da acção comunicativa, que a inspira e fundamenta, se posicionam, indiscutivelmente, numa perspectiva de construção de uma esfera pública adequada (baseada no diálogo, no entendimento e na compreensão mútuas), numa perspectiva de revitalização ou de “transformação da esfera pública”⁴⁰. São modelos conceptuais que têm como uma das preocupações principais (se não mesmo a principal) precisamente a democratização do “sistema” através de uma “influência transformadora sobre as estruturas existentes (no sentido institucional)”⁴¹ e de pretender “neutralizar as relações de poder existente” (preocupações evidenciadas em Habermas e que, como é obvio, permanecem com Healey).

Por conseguinte, podemos afirmar que se posicionam numa perspectiva ou dimensão externa ao planeamento, uma vez que se referem a conteúdos fora da sua esfera da acção prática, ainda que decisivos para a sua estruturação geral. Nada nos diz, ao menos de uma forma directa, clara, expressa e objectiva (como precisamos, para tentar resolver a lacuna da insuficiência dos estudos até agora existentes), sobre os factores internos, isto

⁴⁰ Precisamente o título da primeira grande obra de Habermas, publicada em 1963.

⁴¹ Philip Allmendinger & Mark Tewdwr-Jones, 2002.

é, sobre aqueles elementos que estão directamente vinculados ou intrinsecamente associados à prática de “planeamento e gestão urbanística” propriamente dito, aos aspectos metodológicos e operativos enquanto instrumento de controlo. Neste sentido, a corrente comunicativa ou colaborativa e, concretamente, o modelo de “planeamento através do debate” apenas potencia a compreensão do problema específico de investigação de uma forma geral, e por conseguinte parcial. Não cobre todas as suas dimensões e, designadamente a dimensão interna que, precisamente, aqui pretendemos enfatizar predominantemente e que, naturalmente, só será possível se cumprirmos as exigências de uma leitura mais específica - ou, se quisermos, mais especializada, como é, necessariamente, aquela que se refere à prática urbanística concreta, aos procedimentos e métodos próprios do urbanismo.

A principal preocupação deste estudo não é, evidentemente, democratizar o “sistema”, nem “neutralizar as relações de poder existente”. É, tão só e apenas, a de entender um pouco melhor a sua racionalidade operativa frente à realidade incerta, complexa e inapreensível sobre a qual actua. E, por conseguinte, uma mera contribuição potencial para a elucidação das condições de uma operacionalização adequada do “planeamento e gestão urbanística”, da sua prática. Elucidação a atingir indirecta e subsidiariamente (como já se disse, através da aproximação à compreensão da problemática da sua flexibilização), mas passível de potenciar um quadro teórico indutor de uma prática que promova uma relação sinérgica entre Estado, sociedade e promotores, favorecendo a formação de “capital social” e mobilizando a sociedade (dentro do seu âmbito, que é restrito mas significativamente importante) para atingir os patamares de desenvolvimento desejáveis.

Claro que o pensamento de Habermas, independentemente das críticas que lhe têm sido dirigidas, segundo as quais ostenta lacunas importantes, constitui, indiscutivelmente, uma poderosa e útil chave de leitura e de análise para a compreensão da realidade social e cultural contemporânea em geral (Coutinho, 2002). O que inclui, naturalmente, a própria dimensão interna do “planeamento e gestão urbanística” tal como aqui é privilegiadamente entendido - como “meio de controlo social da ordem urbana”. E, obviamente, a corrente comunicativa ou colaborativa partilha, em principio, desta mesma capacidade. São perspectivas que nos permitem, sem dúvida, problematizar, analisar e conceptualizar eficientemente o processo de controlo do “planeamento e gestão urbanística” baseado na filosofia política e moral. A lacuna apontada apenas reside no facto desta corrente não se ter debruçado especificamente e com o grau de aprofundamento, concretização e sistematização necessários e desejáveis sobre esses aspectos internos e específicos, no sentido não apenas de os tornar pública e socialmente mais compreensíveis e transparentes, como também, e sobretudo, de evidenciar, fundamentar e elucidar a necessária interligação de domínios, que a prática urbanística concreta impõe e que é

dever da componente política realizar. Ou seja, não incide especificamente sobre o modo como a interligação da **filosofia política e moral**, do **raciocínio científico** e da **apreciação expressivo-estética** se processa a este nível específico. No fundo - e concretizando -, não elucida satisfatoriamente como deve ser feita a adequada articulação entre estas três formas de pensar o urbanismo nos diversos procedimentos e técnicas operativas.

Por conseguinte, embora sendo, para nós, evidente que os factores internos do “planeamento e gestão urbanística” estão pressupostos ou implícitos na sua base teórica (como critérios de conduta de uma democracia autêntica, que só dessa forma pode ser autêntica), não há dúvida que carecem manifestamente de ser esclarecidos como partes efectivamente integrantes de um novo e necessário “circulo virtuoso” potencialmente recuperador dessa democracia. Por outras palavras, como elementos que extravasam o plano teórico geral e permitem, ao menos potencialmente, transformar a prática de “planeamento e gestão urbanística” em prática participante, activa e geradora do “capital social” da sociedade. Ou seja, de maneira a que possam contribuir, de facto (mais facilmente e em termos práticos e concretos), para a construção e sustentação dessa democracia e do respectivo desenvolvimento sócio-económico a que aspiramos como objectivo geral e final.

Ainda que expressando-se de formas diferentes, cremos que esta é, precisamente, a perspectiva e a dimensão privilegiadas pela generalidade dos urbanistas académicos. Portas, quando afirma, “será isso o desenho ou o projecto de cidade em **democracia** [...], ou quando escreve que, o plano deve desenhar “convictamente na justa medida da nossa **convicção** ou do **consenso** necessário e suficiente que aqui e agora se pode conseguir”⁴², posiciona-se precisamente nesta linha. E o mesmo acontece com Ascher, quando sublinha a confusão entre “composição urbana” e “composição arquitectónica”⁴³.

É evidente que só uma visão deste tipo, dirigida aos aspectos internos, orientada para a esfera operacional, concreta e específica, permite perceber, pelo menos com mais facilidade e clareza, que, neste tipo de processos, a componente jurídica tem que ser objecto de profundas adaptações de “tipo não convencional”, tal como Portas e Ascher salientam. E só uma perspectiva assim enformada permite observar, com clareza suficiente que, com uma tal reformulação, as decisões tenderão, então, a aproximar-se

⁴² Portas, op. cit.

⁴³ Ascher, op. cit., p. 158

dos princípios de racionalidade que, de facto, devem fundamentar o urbanismo, como defendem Costa Lobo⁴⁴ e Sidónio Pardal⁴⁵.

É neste sentido que atribuímos a estes autores um enfoque mais pragmático e menos teórico, ou seja, uma maior preocupação com a realidade da prática concreta do planeamento e gestão urbanística. Todavia, tais perspectivas (e o “modelo de regulação variável” proposto por Nuno Portas é, sobre este aspecto, sem dúvida, o exemplo mais interessante e paradigmático), embora coincidentes com os pressupostos essenciais da corrente colaborativa ou comunicativa, ao penetrarem numa esfera mais específica e operacional, na tentativa de responder a alguns dos problemas mais pragmáticos, parecem encontrar dificuldades conceptuais e de fundamentação teórica verdadeiramente inultrapassáveis. Não conseguem chegar, como se disse logo no início, a especificar e a aprofundar a argumentação de forma a responder e esclarecer a problemática central que se coloca neste estudo. Ao menos de uma forma suficientemente clara e fundamentada. E, portanto, não conseguem formular uma interpretação consistente e convincente sobre essa mesma problemática. São estas dificuldades que precisam de ser resolvidas e ultrapassadas para que se processe uma verdadeira e efectiva aproximação à prática real, ou, pelo menos, uma aproximação mais realista a essa prática. Uma aproximação à prática real devidamente estribada em sólidos modelos teóricos não compartimentados e com legitimidade bastante para confrontar, questionar e fazer vacilar, ou até mesmo recuar, outras perspectivas tradicionalmente mais influentes.

Mais do que diagnosticar a necessidade (sem dúvida real, mas que não é reconhecida por outros campos disciplinares, nem socialmente) de criar um novo e diferente ordenamento jurídico urbanístico (com adaptações de tipo não convencional), como Portas e Ascher perspectivam directa e expressamente e Sidónio Pardal de forma implícita, e que constitui, aliás, um pressuposto lógico e expresso do “planeamento através do debate” e da corrente comunicativa em geral, assim como de praticamente todas as posições críticas ao planeamento tradicional, é preciso confrontar e debater problemas concretos e propor ideias e sugestões concretas. Não com a expectativa de descobrir a “pedra fundamental”, evidentemente, mas antes na firme convicção de, ao menos, se poder encontrar um caminho, minimamente fundamentado e seguro, que possa servir de fonte de inspiração a potenciais adaptações. Serão, certamente, essas ideias e sugestões que nos permitirão passar da mera constatação empírica para a eventual resolução do problema teórico, com potenciais reflexos na prática.

⁴⁴ Lobo, op. Cit.

⁴⁵ Pardal, op. Cit.

Para obviar esta dificuldade e concretizar eficazmente esta tarefa (e este é, precisamente, o esforço que constitui o traço mais original e, seguramente, o maior e mais fascinante desafio desta investigação) torna-se necessário, pois, um enfoque muito específico e concreto da realidade em questão. Enfoque este que implica que, na construção do quadro teórico próprio se inclua, não apenas teorias gerais da sociedade, como se adiantou, mas também, e necessariamente, algumas teorias substantivas aplicadas estrategicamente ao problema específico em análise. Ou seja, requer uma adequada articulação da perspectiva teórica geral com algumas proposições e conceitos, que permitam analisar e elucidar dados concretos dessa prática, como regras, procedimentos, políticas ou decisões administrativas problemáticas e, necessariamente, a racionalidade e os conflitos e contradições em jogo.

Pois bem, é precisamente neste sentido que, na rubrica “estudo de casos”, se procederá à análise crítica de algumas práticas e procedimentos mais problemáticos (e paradigmáticos) do quotidiano da nossa administração urbanística, bem como da sua relação com as normas e princípios jurídicos que os regem. E é neste sentido que, tendo por base essencial deste trabalho de análise os diplomas legais pertinentes, se torna crucial a procura e tratamento crítico de alguns conceitos jurídicos básicos, sob uma óptica conformada, não aos ditames da dogmática jurídica como sucede normalmente (e meramente nos estudos de âmbito jurídico), mas às perspectivas do universo teórico geral, às perspectivas dadas pela grelha analítica adoptada, pelo quadro compreensivo previamente construído.

Para tal, contaremos com o apoio de trabalhos académicos especializados nestas áreas, especialmente do direito urbanístico, do direito administrativo e constitucional e da filosofia e sociologia do direito. De entre estas práticas, a da **participação pública** assume uma importância particular, pela sua capacidade imanente de expressar os conteúdos teóricos e filosóficos que, em grande parte, definem o urbanismo, as medidas de política do urbanismo, a **governança**, as práticas sociais e a **r e l a ç ã o instituições/sociedade/empreendedores** e, neste sentido, detém uma função de ponte de ligação privilegiada entre as teorias gerais e a prática concreta.

CAPÍTULO II

Uma Visão mais Realista do Urbanismo

Neste segundo capítulo iremos “radiografar” o urbanismo. Iremos olhar para a sua natureza interna, para o seu interior e para as suas abordagens e problemas, relacionando os níveis ontológico (natureza da realidade sobre a qual incide), epistemológica (relação com essa realidade) e metodológica (formas como procura conhecer essa realidade), problematizando sobretudo o seu estatuto dogmático e reducionista e perspectivando a necessidade de uma visão mais realista da realidade não-linear e complexa, procurando enquadrar a óptica interpretativa descrita na parte final do capítulo anterior. Isto, porém, tendo sempre presente que a realidade, tal como escrevem Innes & Booher (2007) na esteira do pensamento habermasiano, é mediada pelas nossas interpretações socialmente construídas e que “a teoria só faz sentido com a prática e vice-versa. As duas entrelaçam-se, não são apenas duas etapas onde um observador independente testa a teoria contra os dados, nem é teoria indutiva que deriva da observação. O observador/conhecedor é motivado por interesses práticos. Sem estes, a reflexão crítica ou o conhecimento emancipador não é possível”.

As narrativas, comentários, análises e visões pertinentes das experiências e factos verídicos do passado e da própria realidade actual, seleccionados da vasta bibliografia de referência existente, assumem em todo este percurso, necessariamente, uma função de importância metodológica crucial. É sabido que, numa perspectiva genérica, o estudo dos processos genealógicos são sempre úteis para aferir possíveis projecções na sociedade

contemporânea, já que as actuais formas de controlo urbanístico sofreram a influência inexorável de sociedades anteriores. Porém, o objectivo específico que justifica o mais elevado interesse para a investigação da breve submersão historiográfica que fazemos neste local, em particular na segunda parte através da breve síntese das sucessivas e diferentes abordagens teórico-metodológicas do planeamento, é sobretudo o de evidenciar o carácter eminentemente problemático do urbanismo e rastrear as principais referências (tanto teóricas, como empíricas) do seu sistema de relações, os seus temas, abordagens e problemas patentes no processo de formação particularmente denso, algo caótico, instável e turbulento. Processo este, salientamos, que se desenvolve num contexto substancialmente diferente do actual: em que não existia a noção da dinâmica das coisas e do mundo, e começava a emergir a concepção de que o ser humano também vive de incertezas e de desordem (sendo os constituintes-chaves de toda a existência social), e a questionar aquela que tem como única preocupação descobrir as leis da mecânica que, supostamente, regulavam a ordem dos fenómenos.

O nosso propósito é reunir o conjunto adequado de elementos teóricos relacionais (de interactividade dialógica) para, finalmente, observar e “atravessar” aquela que é hoje considerada a “ponte” mais robusta e consistente que liga a teoria e a prática - **a participação pública**. Mas questionando-a numa aproximação ao nosso problema de estudo. Problema que, lembramos, se caracteriza pelo carácter essencialmente operacional e administrativo do processo de tomada de decisões e não pelos seus resultados físicos, no terreno. E que, de acordo com o conceito que definimos de “planeamento e gestão urbanística” não se restringe ao planeamento e aos seus métodos específicos, mas abrange também a gestão da sua implementação ou execução e as respectivas técnicas e instrumentos que servem esse objectivo específico.

1. Uma Aproximação à Visão Complexa do Urbanismo

1.1. Princípios gerais do reducionismo institucionalista

Como afirmámos anteriormente, e é aliás do conhecimento geral, a natureza do urbanismo é compósita, heterogénea e multidimensional. É uma realidade complexa - se não mesmo hiper-complexa conforme defendem alguns autores (Ascher e Mela, por exemplo) - como são todos os problemas-chave do mundo (Morin). Uma pluralidade de conteúdos ou factores intervêm simultaneamente e em graus variáveis na definição da sua natureza. É por isso que constitui um “todo” multidimensional e sistémico. É precisamente este “todo” que, quando se estuda um problema urbano, se desenvolve uma acção, ou se prepara um

instrumento normativo ou operacional tipicamente urbanístico, deve ser considerado e analisado na relação com o seu contexto e de todo o seu contexto com o contexto planetário, segundo um pensamento que inter-rectro-relacione as partes com o todo e o todo com as partes na sua relação variável e complexa. Estas partes definem os conteúdos que normalmente são mobilizados e que podem ser evidenciados através de enfoques parcelares, isto é, de perspectivas, dimensões ou ângulos de visão específicos.

Há hoje uma perfeita consciência de que os conteúdos do urbanismo, e por conseguinte também os objectivos, são por essência contraditórios. A própria natureza do homem é de tal modo contraditória, que se torna impossível satisfazer todos os seus desejos e aspirações. O fracasso de todos os modelos teóricos e de todas as utopias de cidades ideais dos filósofos do passado até aos planificadores contemporâneos (Pelletier/Delfante, 1997, p. 263) são a prova evidente disso mesmo.

Com efeito, o objecto do urbanismo - a cidade, desde logo passível de inúmeras abordagens - inter-relaciona-se com o mundo dos “problemas inerentes ao ambiente humano”, ou seja, com uma particular família de problemas que os peritos em técnicas heurísticas e decisórias designam como “problemas mal definidos”, “problemas de uma complexidade desorganizada” típicos dos sistemas de que o homem faz parte. São precisamente estes problemas que são mais difíceis de pôr e de resolver (Maldonado, 1971, 73).

A cidade devia passar a ser encarada como um sistema hiper-complexo dotado não de um centro regulador, mas de uma multiplicidade de decisores difusos entre os quais não existe forçosamente cooperação e divisão funcional de tarefas e acções. De facto, a dinâmica de sistemas como estes não pode ser controlada por qualquer decisor singular. Depende da interacção entre uma multiplicidade de processos que não possuem um movimento relacional linear, mas, ao invés, têm um carácter quase sempre imprevisível e caótico. Os decisores públicos, e em particular as autoridades locais que mais intensa e directamente promovem o planeamento territorial e urbanístico, são apenas um elemento de entre os muitos centros de decisão influentes e, portanto, representam uma parte do sistema e não um organismo de controlo super-ordenado capaz de determinar, do exterior, os estados futuros do próprio sistema (Mela, 1999, p. 123).

Além disso, na acção urbanística contemporânea, como escreve Madariaga (1999, p. 82), convivem, necessária e desejavelmente, distintos enfoques cada um com os seus fins, os seus temas de aplicação adequados e as suas limitações. Mas nenhum deve responder a problemas específicos de maneira compartimentada e parcelada. Qualquer um deles “precisa de tecnicidade, de cientificidade, mas não deve submeter-se ao sistema de

especialização⁴⁶ que destrói o global, o fundamental e a responsabilidade. Pelo contrário, deve suscitar incessantemente a visão do global - planetário -, a concepção do fundamental - o sentido da vida e as finalidades humanas - e o sentimento responsável - que só pode resultar da consciência de assumir problemas fundamentais e globais⁴⁷.

Os enfoques mencionados, devidamente trabalhados através de um processo articulado e interactivo, dialógico, não são apenas especialmente relevantes da actividade de planeamento, como princípios metodológicos de conhecimento e acção, e adequados do saber-fazer profissional. São igualmente fundamentais para o desenvolvimento de toda a actividade administrativa que com ela se relaciona, na medida em que eles também devem, precisamente no quadro dessa relação articulada e interactiva (e nunca de uma forma isolada, compartimentada e parcial), constituir a matriz essencial das condutas de uma administração (e de uma governação) eficiente, informada e competente.

Para conformar e guiar a sua acção dentro destes princípios, que visam, no fim de contas, a maior aproximação possível à visão do “todo” multidimensional que constitui o urbanismo, a organização administrativa serve-se não apenas dos conteúdos técnico-científicos sob a forma de normas técnicas, isto é, de um conhecimento padronizado, mas também de uma vasta e variada gama mais ou menos coerente e articulada de técnicas e instrumentos jurídicos, contemplados na legislação. As quais, no seu conjunto, formam o direito urbanístico. A saber: i) o regime jurídico do solo urbano, como instrumento do desenvolvimento urbanístico, do fomento da construção e como meio de combate à especulação; ii) a disciplina jurídica das edificações urbanas, através da definição dos requisitos de salubridade, de solidez, de defesa contra o risco de incêndio, de acessibilidade e de estética, bem como da garantia de que as habitações reúnam condições favoráveis à saúde e bem-estar das pessoas; iii) os princípios jurídicos a que obedece o controlo administrativo da actividade urbanística dos particulares e os instrumentos jurídicos de gestão urbanística com vista à execução dos planos urbanísticos, alguns dos quais constituem procedimentos típicos da actividade de construção e transformação da cidade. São eles: a **expropriação por utilidade pública** (que tem o seu campo especial de aplicação nos casos de execução das disposições dos

⁴⁶ A noção de especialização aplicada por Morin (e adoptada na presente tese) será, talvez, mais facilmente compreendida como hiperespecialização, conceito que, em “*A Cabeça Bem-Feita – Repensar a reforma, reformar o pensamento*” (p. 13) define como “a especialização que se fecha em si mesma sem permitir a sua integração numa problemática global ou numa concepção de conjunto do objecto do qual ela considera apenas um aspecto ou uma parte”.

⁴⁷ Edgar Morin, op. cit., p. 118.

planos por iniciativa e responsabilidade da Administração Pública), o **loteamento urbano** e a realização das correspondentes obras de urbanização, o **licenciamento municipal de obras** e, finalmente, a **associação da Administração com os proprietários do solo**, idealizado como instrumento jurídico predominante da modalidade de execução dos planos, assente na colaboração entre a Administração Pública e os proprietários do solo (A. Correia, 1989, pp. 163-164), mas cuja aplicação é, na realidade, muito rara entre nós.

O urbanismo é, por isso, uma actividade juridicamente regulada por um Direito (por leis), cujo conteúdo normativo está intimamente ligado, não só à visão do “todo” que nos é dada pelo conjunto articulado e interactivo das diversas dimensões e racionalidades ou domínios: do **raciocínio científico**, da **apreciação estética-expressiva** e da **filosofia política e moral**, mas à visão de um “todo” que, além destes diferentes ângulos metodológicos, que buscam essencialmente uma conformação do conteúdo material das condutas e das decisões (ou seja, que procuram a melhor concretização prática do interesse colectivo), também procuram conformar o conteúdo formal da acção administrativa. Procuram, por assim dizer, o enquadramento mais adequado à conformação das práticas do Estado de Direito, prescrevendo e pré-determinando as condutas administrativas, através de normas e princípios jurídicos próprios deste tipo de organização.

São vários os princípios gerais e Constitucionais do Direito que devem conformar as decisões administrativas e disciplinar a acção de controlo urbanístico. O seu conhecimento constitui uma base de referência fundamental para uma prática de gestão urbanística minimamente compatível, jurídica e eticamente, com os princípios gerais da democracia⁴⁸.

⁴⁸ Não se pode negar que exista um sentimento de que as condutas da Administração se devem pautar por certos princípios e deveres. Mas, em geral, estes princípios são ignorados pelos técnicos da Administração no exercício da prática de planificação e gestão urbanística e, muito especialmente, na actividade de controlo prévio das operações urbanísticas. Por serem importantes para a completa elucidação e compreensão de muitas das questões relacionadas com o problema de pesquisa, passamos, muito rapidamente, em revista os principais. O **princípio do dever de boa administração** – diz-nos que não basta a Administração Pública prosseguir o interesse público (que é o primeiro princípio): deve fazê-lo nas melhores condições possíveis e segundo os melhores critérios de escolha e de decisão. Trata-se de um dever que impõe que a Administração, qualquer que seja a situação, consiga sempre a melhor solução do ponto de vista técnico, científico e artístico, a mais económica para os cofres do Estado, etc.; o **princípio do respeito pelos direitos e interesses legítimos dos cidadãos na prossecução do interesse público** – que impõe que a Administração deve, sem deixar de prosseguir o interesse público, ponderar, em toda a actuação com vista a essa prossecução, os direitos e os interesses legítimos dos cidadãos; o **princípio da legalidade** – dispõe que toda a actividade administrativa deve encontrar o seu suporte, o seu fundamento e o seu limite na lei; o **princípio da justiça e da imparcialidade** na actuação da Administração – exige que a Administração trate os

E, pela mesma ordem de razões, para a completa elucidação e compreensão de muitas das questões relacionadas com o nosso problema de pesquisa.

No entanto, aqui - e ao menos por agora - apenas nos interessa sublinhar o facto desta aspiração do Direito a uma síntese globalizante do urbanismo (ilusória e fracassada, como a realidade parece demonstrar) se encontrar no cerne da própria natureza rígida e determinista dos sistemas de urbanismo. Ao pretender conformar uma prática operativa objectiva e racional, isto é, previsível, calculável e independente das pessoas encarregadas da execução; ao pretender despersonalizar e estandardizar as actividades humanas, instrumentalizar os meios humanos ao serviço de fins racionalmente determinados, o Direito (não propriamente no âmbito do seu corpo dogmático, manifestamente impotente para impedir que este, como observa Habermas, “acabe por não ser senão um instrumento político das maiorias no poder”⁴⁹, mas precisamente como instrumento do poder) acabe por fomentar a criação das bases geradoras de uma rigidez metódica e irracional. Não procura enquadrar um processo que se ocupa simultaneamente da investigação em acção (processo que deve ir construindo soluções cada vez melhores

cidadãos com justiça, não bastando cumprir a lei; o **princípio da igualdade dos cidadãos** – este princípio é o corolário do princípio da justiça e obriga a Administração a tratar todos os cidadãos de igual modo, de forma imparcial, independentemente dos aspectos sociais, culturais, económicos, geográficos, etc.; **princípio da boa fé, da segurança jurídica e da confiança legítima** - trata-se de um outro corolário do princípio da justiça e da imparcialidade, que impõe que a Administração respeite as expectativas legítimas dos cidadãos; **princípio da proporcionalidade, da razoabilidade ou da proibição do excesso** – é mais um dos corolários do princípio da justiça e significa que deve haver sempre uma proporcionalidade, uma razoabilidade entre o fim público alcançado com a actuação da Administração e o sacrifício que, com isso, a mesma actuação afecta os direitos ou interesses dos cidadãos, sendo, por conseguinte, obrigada, quando dispõe de várias formas de prosseguir o interesse público, a escolher a forma menos gravosa para os direitos ou interesses legítimos dos cidadãos. Podem ainda ser enumerados, o princípio da participação dos cidadãos na formação das decisões que lhe digam respeito; o princípio de justa indemnização; da separação de poderes; da fundamentação expressa dos actos administrativos; da responsabilidade da Administração e dos seus funcionários e agentes; da descentralização administrativa e da autonomia local. Para mais aprofundamentos, ver, por exemplo, Fausto de Quadros, *Princípios fundamentais de Direito Constitucional e de Direito Administrativo em matéria de Direito de Urbanismo*, Direito do Urbanismo, INA, 1989.

⁴⁹ Cfr. Maria Pereira Coutinho, op. cit, p. 316. Esta autora, em análise à obra “Direito e democracia”, escreve que Habermas está convencido de que só a racionalidade moral, inerente à argumentação pública, livremente desenvolvida, permite impedir que o direito acabe por não ser senão o instrumento político das maiorias no poder. De acordo com esta tese, que partilhamos, não está, pois, na mão da ciência do Direito, do seu campo doutrinário, da teoria, impedir que tal aconteça.

através das dinâmicas próprias de uma verdadeira democracia), mas conformar e gerar os processos tecnocráticos que todos conhecemos. E pior, dando frequentemente a ideia errada, enganadora e contraproducente (mas que contribui, e muito, para a formação da consciência social dominante, sinalizando as condutas éticas a adoptar), de “estar por dentro do assunto”⁵⁰, de conhecer as soluções mais adequadas para cada situação concreta e específica.

Isto, evidentemente, corresponde ao modelo clássico da organização administrativa, vista como um todo unificado e coerente, totalmente estruturado por fins pré-determinados e fixados a título definitivo ao serviço dos quais ela se encontra e em relação aos quais é de algum modo inteiramente transparente (ou, pelo menos, pretende ser). Esta visão da burocracia na organização, explicada e defendida nos anos 60 por eminentes sociólogos, como M. Weber (Erhard Friedberg, 1995, p. 58), cai na ilusão racionalista e tecnicista da organização científica do trabalho, que foi moda numa época que condicionou todo o pensamento ocidental, mas que está hoje ultrapassada. Longe de serem sempre eficazes, estas organizações burocráticas tinham funcionamentos pesados, faltava-lhes agilidade e induziam comportamentos rígidos e ritualistas entre os seus membros. A ordem aparente escondia uma grande desordem, com consequências contrárias aos fins perseguidos.

Ora, nada disto se compagina com os processos de construção da cidade, em que os acontecimentos são irrepetíveis, únicos e singulares e, além disso, estão submetidos às leis da contingência, caoticamente desarticulada. O que não significa (neste, ou em qualquer outro contexto de acção) que se deva caminhar no sentido da desregulação selvagem à boa maneira neo-liberal de Reagan e Thatcher. Não basta fazer desaparecer as burocracias ou as regras burocráticas, para assegurar o êxito das iniciativas e o seu desenvolvimento no e pelo “livre jogo do mercado”.

Para a acção colectiva funcionar de maneira satisfatória há, sem dúvida, necessidade de organização, ou seja, de pensar a ordem social e o desenvolvimento da administração (e das empresas). E este funcionamento não surge pelo simples resultado automático da supressão e ausência de regras. É preciso repensar os modos de organização tradicionais no sentido de uma maior agilidade e fundamentação do peso da regra e, mais importante, de uma maior cooperação e coordenação entre as iniciativas, as acções e as condutas dos diferentes participantes.

⁵⁰ Considerámos aqui, mais uma vez, pertinente e oportuna a utilização, tomada de empréstimo, desta frase, simples, mas expressiva e concisa. Ela é citada por Peter Hall e pertence ao crítico Richard Bolan que, em 1967, declarava que o planeamento de sistemas “era o planeamento abrangente ultrapassado que fingia estar por dentro do assunto”, por não levar em consideração a realidade política (Cfr. Peter Hall, op. cit, p. 394).

A construção desta cooperação e coordenação, que se julgou regulada definitivamente pelo desenvolvimento das técnicas, das medidas e das regras, constitui um dos problemas fundamentais a resolver por toda a organização. Porém, permanece ainda no centro da acção colectiva dos homens a aguardar uma solução satisfatória. Solução sem a qual estará comprometida toda e qualquer tentativa de apreender a visão do todo, do global e do contexto planetário. E, fatalmente, o processo de inter-rectro-acção complexa, proposto por Morin (1993), que nos remete para o reconhecimento do carácter inapreensível dos fenómenos (para uma visão mais realista da realidade), essencial para uma prática urbanística efectivamente esclarecida, realista e adequada. É nossa intenção, ao longo do percurso que empreendemos, deixar clarificadas todas estas ideias e elucidar devidamente as teses aqui defendidas.

Por ora, e face a tudo o que se disse, pode, pois, afirmar-se que remeter o urbanismo a uma única série de factores para resolver os problemas multiformes da cidade, é uma abordagem reducionista que apenas acrescenta mais problemas (Morin, p. 136). Todavia, a aproximação analítica ao nosso objecto de estudo com vista à desocultação do problema de investigação, impõe-nos referenciar esses conteúdos específicos, pelos quais o urbanismo pode ser analisado ou estudado, e que podem ser observados como dimensões ou ângulos a ser privilegiados na praxis urbanística. Conteúdos que, sublinhe-se, sendo matéria básica e elementar do corpo de conhecimentos do urbanismo, serão aqui reinterpretados com o objectivo de evidenciar e clarificar a pertinência das suas relações com o quadro teórico de referência adoptado (cujo processo de construção explicitámos anteriormente) e, por conseguinte, numa tentativa de aproximação a uma abordagem mais realista da realidade.

1.2. As dimensões do Urbanismo

São três, no essencial, as dimensões do urbanismo: a **dimensão técnico-científica**, a **dimensão artística ou estética** e a **dimensão política**, que correspondem às racionalidades ou domínios atrás referenciados (o **raciocínio científico**, a **apreciação estético-expressiva** e a **filosofia política e moral**), que marcaram as três grandes tradições do urbanismo e que, como atrás se disse, definem as três aproximações epistemológicas ou métodos de abordagem possíveis, proporcionando, em conjunto, uma visão mais global desta disciplina multidimensional.

Explicitemos estes conceitos. Por dimensão técnico-científica entendemos aquela parte da acção urbanística que é racionalizada por um saber padronizado, um conhecimento

comandado “por regras invariantes da lógica” (Habermas, 1968, 48) cuja aplicação produz um dado efeito urbanístico esperado. É a parte da acção urbanística definida pelo domínio do raciocínio científico.

Por dimensão artística ou estética (falamos, evidentemente, predominantemente na estética fora da arte, isto é, da estética como componente do comportamento humano e das criações do homem, que integra os processos sociais) compreendemos a componente da acção urbanística que corresponde à função estética das coisas⁵¹ e à apreciação estético-expressiva que lhe está inerente.

Por dimensão política queremos significar a componente que tem em vista toda a racionalização que visa ordenar, dirigir e controlar as actividades colectivas, estabelecer objectivos para a sociedade e implementar e avaliar esses objectivos. Racionalização que só pode ser enquadrada pela filosofia e pela moral. Só a filosofia e a moral oferecem os meios para uma reflexão transcendental, uma reflexão que ultrapassa a ordem das realidades determinadas e pré-concebidas. Mas, desenvolvamos, de forma mais aproximada, cada uma destas dimensões do urbanismo, tentando evidenciar as suas características fundamentais, as suas limitações e os seus problemas típicos.

1.2.1. Raciocínio Científico

O raciocínio científico consiste na aplicação a casos particulares de conhecimentos estandardizados previamente adquiridos e sistematizados, cujas regras gerais explicam o caso concreto e prevêem a sua evolução futura, permitindo assim estabelecer um paralelismo entre as relações de causa-efeito e as relações instrumentais. O saber profissional sistemático permite identificar a situação-problema e aplicar a melhor solução entre as conhecidas e possíveis, utilizando como técnicas científicas a modelização, a comparação e a quantificação.

⁵¹ “A função estética é um dos factores mais importantes da actividade humana: qualquer acção do homem pode ser acompanhada dela e qualquer coisa pode vir a ser sua portadora. Não se trata de mero epifenómeno, praticamente insignificante, de outras funções, mas sim de um co-determinador do comportamento do homem perante a realidade; assim, por exemplo, quando se dão mudanças na hierarquia das funções de determinado objecto, a função estética actua de maneira tal que adere à nova função dominante e a reforça, chamando as atenções sobre ela e elevando-a acima das demais; outras vezes supre uma função que desapareceu de uma coisa ou de uma instituição, temporariamente privada dela, conservando-a assim para novo uso e nova função, etc. É desta maneira que a função estética se integra nos processos sociais”. (cfr. Jan Mukarovsky, *Escritos sobre Estética e Semiótica da Arte*, p. 88).

Este método enfrenta dois grandes problemas epistemológicos: por um lado, a complexidade crescente e a peculiar heterogeneidade da cidade (do objecto do urbanismo) dificultam o desenvolvimento de um saber sistemático, especializado, científico e estandardizado; por outro, a sua reconhecida falta de neutralidade axiológica não permite identificar o interesse público, especialmente num contexto como o actual em que, precisamente, é menos evidente o consenso acerca do seu conteúdo. Estas duas dificuldades definem os limites dentro dos quais a racionalidade técnica é aplicável. Sendo, no entanto, imprescindível para a resolução de problemas bem conhecidos, cuja solução técnica já foi comprovada e sobre a qual não existe conflito de valores. Apesar de não poder ser aplicável directamente aos problemas sobre os quais não existe consenso sobre o conteúdo do interesse público, a racionalidade técnico-científica desempenha, ainda assim, um papel importante, servindo de apoio (muitas vezes decisivo) às decisões negociadas e às diversas acções no âmbito político, a cujos métodos, necessariamente, se subordina.

É importante, no entanto, ter em atenção e acompanhar, interessada e empenhadamente, o desenvolvimento dos conhecimentos científicos, uma vez que o seu campo de aplicação se vai ampliando constantemente à medida que os novos problemas vão sendo identificados e explicados pela ciência. Este é o único método - e nessa medida é insubstituível - capaz de proporcionar a enorme massa de informações imprescindível ao bom funcionamento das sociedades actuais, altamente complexas e tecnificadas.

As denúncias de “uma nova vaga de Iluminismo” que “impele a uma organização racional-construtiva do mundo social”, que “favorece tanto a rigidez de acção como o laxismo da indiferença” e que, através de uma política expansiva (que o usa para se legitimar), transforma a racionalidade técnica e científica em “repressão objectivamente supérflua” e numa “nova barbárie, anónima e manipuladora”, que autores como Habermas e Edgar Morin (que acabámos de citar), entre outros, têm vindo a fundamentar, mostram bem, não só as dificuldades de perceber onde termina a ciência e começa a ideologia, mas também as perigosas consequências de uma aplicação inadequada deste método na organização social e, obviamente, também no urbanismo.

Pela sua extraordinária importância para a compreensão e esclarecimento do nosso problema de investigação, esta problemática, identificada como uma espécie de “ideologização” ou mistificação da ciência [o equivalente, segundo Habermas, a uma nova fé que busca na ciência e na técnica a resposta para todos os problemas da sociedade contemporânea (Coutinho, 2001, p. 79)], merece um maior desenvolvimento (o que será feito mais à frente, inserido na discussão filosófica e política do quadro teórico de

referência). Por ora interessa-nos apenas salientar que o seu uso (não só no urbanismo, mas em todos os outros sectores da vida social) deve pressupor uma grande sensibilidade e implicar uma sólida cultura científica, humanista e democrática, sem a qual não é possível ter em devida consideração as suas limitações e a prudência e modéstia que a sua aplicação exige como regra fundamental.

A racionalidade técnico-científica foi a tradição dominante em todo o século XX. A transformação dos meios de produção, as grandes concentrações demográficas, a dimensão dos problemas urbanos e sociais da industrialização, juntamente com o desenvolvimento da ciência positivista, fazem surgir discursos teóricos que enfatizam uma cultura utilitarista que, por sua vez, induz um interesse prático do conhecimento. A cidade que até aí, sob a influência da tradição aristotélica, era interpretada predominantemente segundo concepções estéticas, com base em regras e princípios sempre variáveis e diferentes, de acordo com o tempo, o lugar e os contextos (típico da arte urbana), passou, sob a égide do urbanismo científico, influenciado pelo pensamento utópico de tradição platónica, a procurar a realização de modelos espaciais universais, válidos em todas as épocas e lugares, independentemente das circunstâncias particulares ou específicas. A relação entre as formas urbanas e os símbolos culturais, que a arte urbana procurava identificar através de métodos intuitivos, artísticos e estéticos, para criar formas urbanas significativas, deu lugar à busca sistemática pelo conhecimento da razão das coisas e para a procura permanente de uma racionalização dos factos urbanos.

O urbanismo de “regularização” exemplificado por Cerdá e Haussmann, constitui a primeira tendência do urbanismo científico. O urbanismo de regularização procura adaptar e regularizar as cidades existentes às novas exigências da sociedade capitalista industrial, concentrando-se na resolução dos problemas específicos que, na época, se deparam à realidade urbana: essencialmente a higiene e a circulação (exigências que, no caso de Paris, se explicam em grande parte por questões militares, face ao “acúmulo das tensões revelado pela revolução de 1948”⁵²). A lógica funcional, a objectividade e a sistematização constituem o substrato e os principais ingredientes da nova ciência.

Patrick Geddes, com a sua famosa sequência “informação, análise, plano”, fundou as bases do processo para uma prática urbanística, que dominará a primeira metade do século e que ainda hoje se aplica. A sua obra, posteriormente difundida por Lewis Mumford e a *Regional Planning Association of America* é inspiradora, na sua concepção regional e na sua insistência na informação prévia, dos fundadores da geografia francesa.

⁵² Jean-Paul Lacaze, op.cit., p.14.

A aspiração cientifista do urbanismo tem a sua máxima expressão nos anos cinquenta e sessenta, primeiro nos Estados Unidos e, seguidamente, na Europa, ao mesmo tempo que se generaliza o funcionalismo do movimento moderno na arquitectura. Num período em que as ciências sociais, e inclusivamente as humanísticas, procuravam redefinir as suas bases disciplinares, no sentido da sistematização, da objectivação e quantificação do conhecimento da realidade, baseado no pressuposto da existência de regularidades constantes no comportamento humano, esta concepção cientifista converte-se no paradigma dominante da prática urbanística e participa da crença geral das ciências sociais, de que seria possível apreender o conhecimento do mundo social através dos métodos próprios das ciências experimentais. Os modelos e a análise quantitativa são, nesta sequência, os métodos transpostos das ciências sociais para o urbanismo.

O método da concepção artística: o desenho, a composição urbana e as formas intuitivas de análise e intervenção, mantêm aqui, não obstante, um papel essencial, ou mesmo central, já que constitui a base de todos os desenvolvimentos e de todas as negociações, sejam elas estratégicas ou imprevistas.

1.2.2. Apreciação Estético-expressiva

A apreciação estético-expressiva está presente de modo manifesto ou, pelo menos, potencial, em todos os actos humanos, em todos os actos de percepção ou de criação e manifesta-se como uma das forças motrizes fundamentais, embora por vezes oculta. Diferentemente da **atitude prática** e da **atitude teórica**, que simplificam a realidade e consideram as coisas apenas como recursos: no primeiro caso, para alcançar um objectivo e, no segundo, como mera base de certas relações como um fim em si própria, a **atitude estética** considera as coisas como particularidades, como conjuntos de características de variedade inesgotável. Quando é preciso alcançar um objectivo novo sem precedentes - e nisso consiste a essência da criação prática - há que aproveitar novos aspectos da realidade até aí omitidos. Estes aspectos só podem ser descobertos pela atitude estética (Mukarovsky, 1998, 88-117).

Na concepção artística e arquitectónica, à semelhança de outras actividades humanas, como os ofícios, convivem elementos de tipo intuitivo, indispensáveis quando a racionalidade técnica não proporciona certezas suficientes para a tomada de decisões. Na criação artística e no projecto de arquitectura responde-se à complexidade de cada situação específica, sempre distinta da anterior, através de um processo interactivo, que implica pensar no âmbito do próprio processo da acção utilizando conhecimentos prévios que formam um repertório de exemplos familiares, para construir uma teoria do caso

específico. Que, por sua vez, permite reformulações sucessivas do problema e, finalmente, definir uma solução. A solução é específica ao problema tratado, é pessoal, porque está limitada pelo sistema de apreciação do autor, mas não é, com grandes probabilidades, a única possível nem tão pouco a única boa solução.

Nestas formas de fazer, o conhecimento ordinário assim como os mecanismos de tipo intuitivo, como as analogias com outros conhecimentos familiares ou com outras situações semelhantes e, em geral, a lógica dos métodos de optimização usados no projecto, são elementos fundamentais para trabalhar problemas para os quais os conhecimentos científicos e a racionalidade técnica encontram limitações ou simplesmente não conseguem resolver.

Qualquer urbanista recorre sistematicamente nas suas tarefas, ainda que inconscientemente, a este tipo de métodos como meio legítimo de conhecimento, cuja natureza está intrinsecamente ligada aos modos de fazer práticos, experimentais, nos quais, além do sentimento e da vontade, a maior parte dos rasgos intuitivos são actos de reconhecimento e não de pressentimento⁵³. É o tipo de intuição a que as teorias do conhecimento chamam racional, isto é, aquela que tem por objecto relações de analogia, de causalidade, axiomáticas, etc., e que permite ao especialista descobrir imediatamente a resposta a que o iniciado só chega (quando chega) depois de uma longa pesquisa. O especialista reconhece não só a situação-problema, mas também qual a acção possivelmente apropriada para lidar com ela. A sua perícia depende em grande parte do número de situações-problema registadas na sua memória de longo prazo e no “índice” ou registo que lhe permite reconhecer qualquer dessas situações e ter acesso à informação que lhe está associada nessa memória⁵⁴. A solução de partida pode não ser a melhor,

⁵³ Dever-se-á falar, neste caso, de intuição material, uma vez que se trata, não de uma mera apreensão das relações, mas sim do conhecimento de uma realidade “material” de um objecto ou de um facto supra-sensível. Esta intuição pode ser de índole diversa: racional; emocional e volitiva. O órgão cognoscente é, na primeira, a razão; na segunda, o sentimento; na terceira, a vontade. Nos três casos há uma apreensão imediata do objecto, e isto é justamente o que se pretende exprimir com a palavra “intuição”. O conhecimento intuitivo consiste, pois, como o seu nome indica, em conhecer vendo. (cfr. Jan Mukarovsky, *Escritos sobre Estética e Semiótica da Arte*).

⁵⁴ É por demais reconhecida a falta de fiabilidade da memória humana e, portanto, a insuficiência deste método. Estudos recentes têm vindo a demonstrar que a memória padece das chamadas “falsas recordações”, que correspondem a elementos estanhos que, por razões de variadíssima ordem, deturpam os acontecimentos ou as situações registadas na memória. Isto não diminui nem invalida, porém, a importância decisiva deste método. Em primeiro lugar porque a memória de longo prazo, a que nos referimos, é a memória do especialista (artesão, artista, técnico ou cientista), ou seja uma memória que regista selectiva e interessadamente os factos, os acontecimentos ou as situações e que, com eles,

mas é seguramente uma das que devem ser consideradas sempre que aparece essa situação. A melhor solução ou a sua optimização dentro das possibilidades realizáveis da situação, só pode ser “garantida” através de um processo de auto-reflexão em que pode combinar os factos empíricos (as informações da sua memória factual, experimental) com a racionalidade técnico-científica ou outros métodos do tipo interpretativo ou discursivo que, informada e conscientemente, considere adequados à situação-problema específica.

Este método ou forma de olhar os problemas urbanos (juntamente com a análise histórica) inspirou formulações teóricas que se perfilaram como alternativas ao funcionalismo e que se posicionaram numa perspectiva de preencher o vazio teórico deixado pelo reconhecimento da falência do cientifismo, mas que redundaram na diminuição do papel do planeamento e, em alguns casos, até mesmo da sua recusa.

À premissa de que as necessidades espaciais eram constantes e universais (que, em grande parte, explica a lógica da regulação das dinâmicas globais do sistema urbano através do controlo planificatório típico do funcionalismo), contrapôs-se a tese do relativismo da leitura do espaço urbano. De acordo com esta ideia, a leitura do espaço urbano dependia de uma diversidade de factores, como a realidade histórica, geográfica, os juízos pessoais, as diferentes culturas e a própria natureza dos códigos sociais, segundo os quais, para se projectarem espaços significativos, susceptíveis de compreensão e apropriação, em correspondência com as legítimas expectativas e aspirações da sociedade, era fundamental ter em consideração um desenho urbano estribado em bases disciplinares consistentes e devidamente estruturadas (Madariaga, 1999, 29). A análise da dimensão espacial e formal da cidade, da morfologia do espaço urbano e da sua relação com a sociedade, com a sua tipicidade particular e específica, devia constituir o verdadeiro núcleo disciplinar do urbanismo.

Com este discurso voltava a ser relevante e a renascer a dimensão artística e estética da cidade, drasticamente adormecida pelo funcionalismo. O método era, basicamente, o da exaltação da singularidade de um edifício ou de uma parte de cidade, no qual o instrumento privilegiado é o projecto arquitectónico com a sua autonomia formal e a sua valência estética. Este método, iniciado a partir dos anos sessenta pelo movimento que veio a designar-se “Morfologismo” dos arquitectos italianos, deu origem a duas correntes.

faz extrapolações, associações, analogias, reflexões, etc., e não a memória “ordinária”, que regista as recordações da vida emotiva. Em segundo, porque, independentemente de estar impedida de garantir o rigor, a própria omnipresença do “estético” no ciclo vital, incluindo na própria ciência, prova não apenas a sua utilidade, como também a sua indispensabilidade. Para mais referências sobre o estético cfr. Jan Mukarovsky, op. cit. p. 116-117.

A primeira, iniciada por Salvatore Muratori e Aldo Rossi, considera a morfologia como uma noção complementar de tipologia; susceptível, portanto, de traduzir, representar ou expressar uma cultura ou uma civilização (ao menos parcialmente) através das formas arquitectónicas e urbanas. A segunda, desenvolvida por Vittorio Gregotti⁵⁵, utiliza conceitos procedentes da geografia para aplicar noções como as de “lugar” e “situação” (Madariaga, 1999, 29).

É importante registar que esta linha de pensamento produziu uma ideologia antiplanificatória que conduziu, especialmente em Itália, a uma *praxis* de intervenção na cidade baseada em grandes operações urbanísticas, por vezes desligadas de hipóteses efectivas de desenvolvimento da cidade, e em que o financiamento público abriu frequentemente o caminho a intervenções rentáveis de grandes grupos financeiros, promotores imobiliários e empresas de construção (Mela, 1999, 124).

Com os mesmos pressupostos e a mesma filosofia de oposição à cidade do movimento moderno, ao funcionalismo, nos Estados Unidos e no Reino Unido desenvolve-se, sobretudo depois da segunda guerra mundial, o conceito *urban design*, herdeiro directo do movimento *City Beautiful*, para expressar as mesmas preocupações metodológicas do morfologismo italiano: a importância da organização formal na concepção da cidade, para dotar de sentido o espaço público (Madariaga, 1999, 30).

Contudo, a importância do espaço público como espaço da comunidade política e social, exaltado até então pela psicologia da percepção, pela sociologia urbana e pelas concepções filosóficas dominantes, que fundamentavam estas concepções doutrinárias, acabam perdendo terreno perante os alertas da eminência do desaparecimento desta ligação íntima e secular entre espaço físico e espaço social.

Com efeito, pela primeira vez na história, os homens deixavam de estar, como outrora, tão ligados ao espaço, a um local determinado e a uma comunidade local determinada, dos quais dependiam e com os quais se identificavam e mantinham laços funcionais e afectivos. A revolução tecnológica e das comunicações, e as suas consequências ao nível da complexidade da organização social, do desenvolvimento do sistema económico e da concentração de grandes massas humanas nas cidades, à medida que neutralizavam as distâncias físicas esbatiam a importância do *locus* e da própria cidade, cuja apropriação e uso mudavam radicalmente.

⁵⁵ Para uma referência mais completa, ver Vittorio Gregotti, *Território da Arquitectura*, 1972.

Na verdade, as relações sociais manifestam hoje uma certa desagregação em relação aos valores colectivos ou, se quisermos, uma reorientação para os valores da individualidade e da privacidade, sobrepondo-se às práticas sociais colectivas tradicionais, que vão desaparecendo⁵⁶. Neste novo contexto, em que os espaços urbanos são tão pouco vividos e apropriados (e vividos e apropriados de maneiras tão díspares e imprevisíveis), deixou de ser possível estabelecer uma relação sócio-espacial suficientemente clara, agravando sobremaneira as dificuldades em criar espaços urbanos segundo padrões com significado e valor simbólico compartilhados pela sociedade.

Entretanto, está hoje plenamente assumido pela cultura urbanística actual que o significado e o valor simbólico dos espaços dependem de códigos sociais estabelecidos e não são inerentes à forma urbana (Madariaga, 1999, 32) ou, pelo menos, dependem muito mais dos códigos sociais do que das formas urbanas. O que torna evidente um dos maiores problemas da prática urbanística actual: se, por um lado, é já extremamente difícil ao arquitecto-urbanista conceber espaços significativos que sejam compreendidos e apropriados pelos cidadãos, dado que as suas referências culturais são meramente

⁵⁶ A interpretação de filósofos e sociólogos, da condição pós-moderna, aponta no sentido de que se possa falar da vida quotidiana como uma experiência difusa de perda dos pontos de orientação nas relações com o território (uma experiência, aliás, semelhante ao fenómeno de perda da centralidade de alguns valores, como a confiança na ciência, o progresso, as ideologias). O que não significa que o território se apresente, para quem o habita, como uma entidade simbolicamente diferenciada. Pelo contrário, há uma tentativa contínua para procurar, e mesmo recriar, valores simbólicos *ex novo* e oportunidades de enraizamento afectivo. Essa busca, porém, já não pode contar com esquemas largamente compartilhados, com repertórios de símbolos indiscutíveis, mas antes implica uma adaptação, mesmo psicológica, ao ambiente da vida, que se realiza, na maioria das vezes, de forma individual ou no seio de grupos restritos. Por conseguinte, cada um vive uma experiência urbana “individualizada”, cada vez mais pobre de pontos de referência colectivos e, por isso, com dificuldade em reconhecer a cidade como uma totalidade. Além disso, a cidade mantém-se o lugar da inovação cultural e da “heterodoxia”, em contraposição como o papel conservador e “ortodoxo” do campo e dos pequenos centros. A densidade, a presença concentrada de diferentes indivíduos e o facto de possuir um recurso essencial - abundantes e cómodos espaços públicos -, possibilita o contacto comunicativo fundamental. Mas, a cidade contemporânea apresenta uma mudança significativa: o próprio significado dos espaços públicos tende a modificar-se e, com isso, a sua potencialidade de representar o lugar privilegiado da inovação cultural e da elaboração simbólica. De facto, nas metrópoles, as grandes distâncias em que se encontram as actividades, levam a que apenas possam ser desfrutados graças ao uso do automóvel ou de meios de transporte público rápido e, desta forma, as ruas e praças configuram-se sempre, cada vez mais, como canais de comunicação e não como espaços de encontros pessoais. O espaço público, identificado com lugares precisos da cidade, continua a existir, mas assume cada vez mais um papel funcional. Por outro lado, o enorme incremento dos instrumentos de comunicação à distância parece querer quebrar definitivamente o nexo tradicional entre os espaços públicos e comunicação (Mela, 1999, p. 135ss).

profissionais e não propriamente códigos sociais compartilhados, por outro lado, se não existe uma cultura dominante de valores e de códigos sociais compartilhados suficientemente clara e evidente (exceptuando algumas situações particulares, facilmente identificáveis), mais difícil se torna satisfazer expectativas artísticas e estéticas que, na realidade, estão socialmente esbatidas e difusas e não podem ser interpretadas e identificadas.

Não obstante, independentemente dos problemas que levanta, sejam eles do foro técnico, cultural ou mesmo científico (que, de maneira alguma, devem ser negligenciados), esta metodologia urbanística, nos seus princípios essenciais (que, basicamente têm a ver com critérios de decisão de ordem estética e intuitiva), sendo a mais antiga, permanece, apesar de tudo, uma ferramenta necessária e insubstituível. E mais: cuja possibilidade de renúncia é algo simplesmente inconcebível. Tanto mais que, como salientámos logo no início, além de ser uma das forças motrizes fundamentais de todos os actos humanos de percepção ou de criação, dada a essência da natureza do urbanismo, ela é a sua própria forma de expressão natural, insubstituível e única.

Este método encontra as suas raízes na “Arte Urbana” de Alberti, para quem arquitectura e urbanismo constituem uma só disciplina, na corrente francesa “Composição Urbana”, na norte-americana “*City Beautiful*” e nas teorias de Camillo Sitte, mas, sobretudo, encontra a sua mais adequada legitimação (como que uma legitimação “natural”) na universalidade e intemporalidade dos valores estéticos, como componentes intrinsecamente associados a todas as manifestações humanas de invenção e criação.

Não admira, pois, que sendo uma manifestação “natural” e intuitiva tão ligada ao homem, às coisas e à vida, a consideração de critérios gerais de ordem estética na construção da cidade constitua um método imprescindível do planeamento urbanístico, de importância decisiva quaisquer que sejam as circunstâncias ou os problemas em análise. Não obstante, a sua autonomia como método possui limites facilmente identificáveis, ligados intrinsecamente à sua própria metodologia interna (que, basicamente, se identifica com a do projecto), aos problemas de escala e aos da própria especificidade “hipercomplexa” e heterogénea do objecto em questão - a cidade. O seu uso requer, de uma maneira geral (como, aliás, qualquer outro método), uma criteriosa manipulação, nomeadamente sobre a sua pertinência e validade, face à especificidade diagnosticada dos problemas e aos objectivos a atingir. O principal problema é que a sua aplicação descontextualizada implica sempre uma atitude excessivamente autocrática e tecnocrática, que é hoje difícil de aceitar em qualquer estado de direito (e sobretudo se tivermos como referência o ideal Republicano), sem uma justificação racional bem fundamentada. Todavia, nos casos de programas bem definidos, espacial e temporalmente como, por exemplo, a construção de

partes de cidade que, por diversas razões (urbanística e socialmente justificadas), careçam de uma nova imagem global, ou mesmo de cidades inteiras de uma só vez, como Brasília, este método detém (eficazmente, pode dizer-se) inteira autonomia e a maior pertinência. Muito embora se deva registar que este último caso não deve transformar-se em modelo de referência, dado o seu carácter excepcional.

Este método revela, portanto, alguns traços particulares que o singularizam face a todos os outros. São eles: o **carácter geral**, o **carácter gradualista** e a peculiar **natureza intrinsecamente subjectiva**. A primeira locução pretende expressar o sentido de que é exigido em todas as formas de planeamento e gestão do território, em todas as formas de “fazer cidade”, em todas as abordagens e problemas do urbanismo. A segunda, quer significar que a sua aplicação só raramente é plena, integral. Uma vez que está presente e é inerente a todos os contextos da construção e transformação da cidade (inclusivamente sob a forma escrita, regulamentar, em diferido no tempo), a sua aplicação, por regra, é meramente parcial e a sua densidade, gradual: aumenta à medida que a modalidade de intervenção, nomeadamente a definição programática o permite, ou diminui caso contrário. O terceiro traço peculiar apontado a este método assenta no facto da sua materialização comportar critérios de índole pessoal e, portanto, uma grande subjectividade, mobilidade e instabilidade de critérios, soluções e juízos.

Em Portugal (e seguramente em todo o mundo), este método tem uma aplicação generalizada e corrente, sendo predominante (sem ser exclusivo) na elaboração dos Planos de Pormenor e nas Operações de Loteamento, onde assume, geralmente, além da forma desenhada, também a forma escrita, procurando traduzir determinados limiares ou certos objectivos e resultados morfológicos ausentes no documento desenhado. Todavia, este método, qual demonstração do próprio “carácter geral” do seu uso, a que nos referimos anteriormente, não se esgota na componente pragmática, desenhada e escrita, do planeamento e do projecto arquitectónico ou urbano. De facto, quando suscitado a tal, também pode assumir a forma teórica, de mero juízo especulativo ou de opinião informada, especialmente por quem, face à sua formação específica, detém certas capacidades de apreensão e interpretação dos significados estéticos, por assim dizer, mais educadas e cultas. Uma prática que, aliás, se pode revelar de inegável utilidade na actividade de gestão urbanística, e em particular no licenciamento das operações urbanísticas, desde que utilizada (como a própria lei, aliás, determina especificamente, através de algumas disposições restritivas, que haveremos de comentar mais adiante) com a necessária prudência e a pertinência que precisamente as particularidades que temos vindo a caracterizar obrigatoriamente impõem. E que não está isenta de enormes e frequentes controvérsias no nosso quotidiano administrativo, como é do conhecimento geral.

1.2.3. Filosofia Política e Moral

A filosofia política e moral no urbanismo é a componente que ordena, dirige e controla as actividades colectivas, estabelece objectivos para a sociedade e implementa e avalia esses objectivos no que respeita à ocupação, uso e transformação do solo urbano, tendo como manifestações mais expressivas, para além da disciplina jurídico-urbanística (sem dúvida a principal manifestação) as designadas acções de âmbito público, moldando-lhes o seu conteúdo. Pressupõe, antes de mais, a existência da organização administrativa do urbanismo, isto é, uma estrutura de serviços que tem a seu cargo a realização do interesse público urbanístico, de acordo com os princípios fundamentais (de natureza constitucional e de carácter legal) que constituem os seus alicerces. A organização administrativa do urbanismo acaba, assim, por reflectir a filosofia política e moral adoptada.

A sua acção tem por base uma tripla concepção do urbanismo. Primeira: a concepção do urbanismo como uma função pública e não uma simples actividade privada. No actual Estado de Direito Social, as decisões básicas sobre o urbanismo deixaram de pertencer aos proprietários do solo, para serem cometidas à Administração, a quem cabe funções de planeamento, gestão e controlo das actividades com reflexos na ocupação, uso e transformação do solo.

Segunda: a concepção do urbanismo como uma tarefa administrativa que convoca simultaneamente interesses gerais, estaduais ou nacionais - cuja tutela é cometida ao Estado - e interesses locais, cuja responsabilidade cabe aos municípios. E que pressupõe, portanto, a concorrência de atribuições entre a Administração estadual e municipal, obrigando à colaboração e harmonização dos diferentes sujeitos públicos.

E, por último - a terceira e mais importante para o nosso objecto de estudo, que se configura como uma forma ou um enfoque específico na abordagem ao urbanismo -, o entendimento de que a eficiência do urbanismo depende, em grande medida, do processo da tomada das decisões, nomeadamente do dever (constitucional e legal) da Administração ter de avaliar e ponderar com justiça os interesses públicos e privados objectivamente relevantes “uns em face dos outros e uns com os outros” (A. Correia, 1989, 248). Pressupondo, por conseguinte, a participação, a cooperação ou a colaboração dos cidadãos e a superação do modelo administrativo clássico, autoritário, centralizado e burocrático próprio da ideologia liberal e da concepção individualista do Estado, cuja forma de acção típica era a decisão unilateral, autoritária, susceptível de ser imposta aos particulares, se necessário pela força.

Com a falência do urbanismo científico e o surgimento de uma outra consciência, enquadrada por princípios de uma nova cultura democrática, à qual repugna o modelo administrativo clássico, autoritário e burocrático, tornou-se evidente a relevância - e até mesmo a necessidade - na acção de âmbito público do recurso a métodos de negociação e de mediação para a resolução de conflitos. Por um lado, a consciência de que, frequentemente, nas cidades actuais não é possível definir, exclusivamente através da racionalidade técnico-científica, os objectivos e prioridades dos planos urbanísticos nem as políticas públicas urbanas, ou seja, definir de maneira unívoca o interesse público; e por outro, a própria pressão da sociedade, que entretanto se reorganiza em grupos ou organizações de interesses diversificados, foram os factores mais evidentes e decisivos para a consciencialização de que só através destas formas de criação de consensos é possível, hoje em dia, abalizar e formular adequadamente os problemas urbanísticos e estabelecer prioridades de acção pública, sem cair em modelos de gestão ou administração historicamente caducos.

É natural, pois, que os métodos de mediação, de resolução de conflitos, de resolução de problemas em colaboração, constituam hoje uma componente importante da prática administrativa e profissional. Por vezes, estes são os processos prévios que permitem definir um problema e estabelecer objectivos para, *à posteriori*, poderem ser tratados tecnicamente. Outras vezes, quer a técnica, quer os processos de tipo intuitivo, podem ter um papel fundamental sobre a eventual reformulação do problema e contribuir decisivamente para a criação de consensos. Nestes casos, ao profissional é exigida uma especial capacidade de comunicar e de explicar os referidos conteúdos ao cidadão comum, geralmente leigo nestas matérias. Aqui o seu papel não é tanto o de ponderar e definir as soluções a adoptar ou os caminhos a seguir, mas antes prognosticar, informar e colocar à discussão propostas que viabilizem um consenso entre as posições divergentes dos intervenientes. Como é óbvio, o desenho como suporte da comunicação assume neste caso uma importância decisiva.

Veremos mais adiante que, apesar destes meios ou métodos estarem consagrados no nosso ordenamento jurídico e de, inclusivamente, terem assento Constitucional e legal, a verdade é que a sua prática (em especial nestes últimos anos) se afasta muito desta realidade. A Administração urbanística (na verdade toda a Administração Pública como, frequentemente, tem sido reconhecido) carece de uma cultura sem a qual torna simplesmente impraticável o relevo que a participação dos cidadãos deve ter na actividade administrativa do urbanismo e, naturalmente, no desenvolvimento do ideal Republicano que inspira o espírito da nossa democracia (do qual, aparentemente, nos afastamos cada vez mais). Inviabilizando assim um urbanismo mais flexível e adaptável que, precisamente,

permitiria responder de forma mais eficaz e coerente aos conteúdos e ao verdadeiro significado dessa participação.

Como é evidente, hoje, dada a cada vez mais intensa “cientificação” da política, a massa de informações das diferentes ciências que desembocam no sistema político (economia, sociologia, direito, urbanismo, construção, administração, etc.) conduz, necessariamente, a que esta integre todo o arsenal técnico-científico susceptível de imposição normativa. Dito de maneira diferente, impele a que uma grande parte dessa massa de informações seja convertida em normas ou regras de conduta institucionalizadas e julgadas necessárias (não o sendo frequentemente, como mais tarde elucidaremos). Desta forma, é natural que a inicial vocação prática da actividade urbanística estatal (vejam-se todos os exemplos da história até praticamente ao movimento moderno) tenha sido orientada para a acção preventiva, e portanto se restrinja a tarefas resolúveis administrativamente. Ou seja, a tarefas pré-fixadas sem espaço para a participação. Isto, que hoje consideramos “natural” e indiscutível, permite-nos perceber intuitivamente o quanto esta dimensão do urbanismo é aquela que melhor traduz e caracteriza os sistemas institucionais de planeamento e de gestão urbanística e, obviamente, a problemática que procuramos analisar e esclarecer.

1.3. O Urbanismo: uma realidade inapreensível

Os métodos do urbanismo referidos ou qualquer outra perspectiva (ou ângulo de visão) ainda mais específica como, por exemplo, a perspectiva estritamente jurídica, a administrativa, a económica, a social, etc., representam apenas formas parciais, compartimentadas, fechadas, incompletas e redutoras de ver, encarar e de conhecer o urbanismo e os problemas urbanos. Todavia, todas elas podem (e devem) ser realistas no sentido complexo, no esforço de apreender a complexidade do mundo real, ou seja, de compreender a incerteza do real, de saber que existe sempre um possível ainda invisível do real (Morin, 1993, p. 111).

“Um mínimo de conhecimento do que é o conhecimento ensina-nos que o mais importante é a contextualização”. O que significa, necessariamente, reconhecer a sua complexidade, conduzindo-nos à verdadeira racionalidade: àquela racionalidade que se reconhece pela “sua capacidade para reconhecer as suas insuficiências”. Isto, porque se reconhecemos a complexidade das realidades, então é porque nos aproximamos da visão realista do real. Não da revelação da certeza ou do ideal, mas das incertezas inerentes às próprias estruturas do nosso conhecimento e dos buracos negros de incerteza nas realidades presentes (Morin, 1993, p. 105).

Não há, com efeito, nenhum processo, nenhum método e nenhum ângulo de visão suficientemente eficaz de apreender a realidade multidimensional e complexa do urbanismo. Os problemas do urbanismo e as imbricadas relações e inter-relações das partes envolvidas nesses problemas com os seus contextos e dos contextos com as partes (das partes com o todo e vice versa) não podem ser explicados de maneira clara, unívoca e lógica. Trata-se de uma limitação à nossa compreensão. Limitação essa que, não obstante, recusa a inacção e nos impele a tentar (por mais aleatório e difícil que seja, sob pena de imbecilidade cognitiva - Morin, 1993, p. 132), convidando-nos “à aposta que reconhece os seus riscos e à estratégia que permite modificar, ou seja, anular a acção empreendida” (Morin, 1993, p. 109).

Tal como a noção de desenvolvimento deve ser vista, abordada e trabalhada de forma multidimensional⁵⁷, também o conceito de urbanismo (que partilha esta mesma problemática) deve ser visto e tratado de forma multidimensional: deve “ultrapassar ou quebrar os esquemas não só económicos, mas também civilizacionais e culturais ocidentais [técnicos, administrativos, jurídicos, etc. - sublinhado nosso] que pretendem fixar o seu sentido e as suas normas” (Morin, 1993, p. 85).

Em suma, certamente todos dirão com Morin (1993, p. 105): “todo o conhecimento, incluindo toda a percepção, é tradução e reconstrução, quer dizer, interpretação. Uma realidade de conjunto só aparece através de teorias, interpretações e sistemas de pensamento. Todo o conhecimento de uma realidade política, económica, social e cultural resulta de sistemas de interpretação da política, da economia, da sociedade e da cultura, sistemas esses que são interdependentes de um sistema de interpretação da História”. Como todos sabemos, este sistema de interpretação foi construído sob a égide, vincadamente hegemónica, do positivismo dogmático, que se assumiu como expressão definitiva da razão e que acabou por exercer na sociedade actual uma função legitimadora (um certo “modernismo ideológico”) que absolutizou o conhecimento científico positivo como o único tipo de conhecimento válido. A ciência foi convertida no equivalente a uma nova fé, que busca a resposta para todos os problemas dos homens (Coutinho, 2002, p. 75) - se bem que em vão, e frequentemente criando-nos ainda mais problemas. “De facto [como sustenta a concepção habermasiana], as ciências vão ajudar a ampliar o saber

⁵⁷ Mais concretamente, referimo-nos à noção há muito assumida por pensadores, como Putnam, Coleman, assim como por Morin, Habermas e Passet e tantos outros e também pelas principais organizações mundiais, como o Banco Mundial e o FMI, mas ainda manifestamente ausente na consciência da maioria dos políticos e dos seus assessores economistas, assim como das próprias políticas seguidas por estes organismos (ver a este respeito o Processo de Construção do Quadro Teórico de Referência e, em particular, a Teoria do Capital Social, expostos no capítulo anterior.

tecnologicamente utilizável no mundo da vida, mas delas não se pode esperar qualquer norma orientadora do homem nas decisões fundamentais que ele tem de tomar neste mesmo mundo” (Coutinho, 2002, p. 43).

Esta é, no essencial e em suma, a razão pela qual se impõe uma reforma do pensamento. E, como é óbvio, não nos referimos apenas aos conteúdos típicos que respeitam estritamente ao urbanismo em termos operacionais e administrativos, mas, mais rigorosamente, também a tudo quando se situe na esfera do urbanismo. É precisamente esta busca de referenciais passíveis de se constituírem como normas orientadoras do homem nas decisões fundamentais do urbanismo em sentido amplo, que justificou que a presente investigação adoptasse um novo sistema de interpretação. Sistema de interpretação este cuja construção procurámos elucidar no capítulo anterior, e que nos servirá de filtro interpretativo e compreensivo no percurso analítico a empreender em todo o estudo e, em particular, para aceder a uma visão mais realista da realidade do urbanismo à qual, neste momento, pretendemos fazer uma aproximação. Apesar do seu carácter essencialmente descritivo, a apreciação geral das principais abordagens do planeamento, que se segue, é já dirigida por esse filtro. É esse, pelo menos, o desafio a que nos propomos.

2. Apreciação Geral das Principais Abordagens do Planeamento

*[...] em meio século ou mais de prática burocrática, o planeamento degenerou numa máquina reguladora negativa, projectada para sufocar toda e qualquer iniciativa, toda e qualquer capacidade criadora.*⁵⁸

Com a apreciação geral das principais abordagens do planeamento procuramos não apenas pôr em evidência o processo intelectual e teórico (algo turbulento e caótico) da sua emergência, nas primeiras décadas do século XX, e as particularidades de cada um dos discursos que participaram na sua evolução, mas também contribuir para a compreensão da verdadeira essência subjacente ao debate por que este passou. Debate no qual está intrinsecamente implicada, entre outras, a problemática não exclusivamente do planeamento em si mesmo, mas do conceito, atrás elucidado, de “planeamento e gestão urbanística”, isto é, a problemática em torno do tipo de interacção entre o planeamento e a sua concretização, entre plano e a sua execução.

⁵⁸ Peter Hall, *Cidades do Amanhã*, Editora Perspectiva, São Paulo, 1988, p. 13

Os traços mais marcantes que tipificam estas abordagens e os pontos de convergência, assim como os contextos sob os quais germinaram e floresceram serão destacados numa perspectiva de aproximação à especificidade e complexidade do cenário actual. Entre as várias categorizações possíveis adoptámos aquelas que, na nossa óptica, melhor traduzem o campo de compreensão passível de nos aproximar dos objectivos definidos. Os seis critérios de análise adoptados: objectivo principal a ser atingido; valores de referência privilegiados; carácter de maior ou menor interdisciplinaridade; dimensão principal a contemplar; referente político-ideológico; e tipo ou natureza da decisão, são critérios com os quais procuramos enfatizar os principais ângulos ou aspectos que podem ser privilegiados, tanto na prática urbanística, como no trabalho de elaboração teórica, gerando assim uma certa diversidade e instabilidade de correntes interpretativas.

2.1. Planeamento Tradicional (ou Físico-Territorial Clássico)

O planeamento tradicional ou físico-territorial clássico, por vezes também designado racional compreensivo ou sinóptico racional, consiste na concepção do planeamento como actividade de elaboração de planos com vista a racionalizar o ordenamento espacial e, dessa forma, otimizar a utilização do território, tornando compatíveis os vários usos e as diversas funções. A referência que melhor traduz o planeamento físico-territorial clássico é o modernismo de Le Corbusier e da Carta de Atenas.

Pressupõe uma imagem ideal para um futuro determinado. Um futuro a atingir a partir de uma regulação que pretende conjugar as várias directrizes a seguir para alcançar certos fins e objectivos definidos. Os usos do solo, os traçados urbanos, o controlo da concentração e expansão urbana e o sistema de circulação, são os principais conteúdos sobre os quais incidem essas directrizes e objectivos, de acordo com uma abordagem que privilegia um enfoque fundamentalmente de organização espacial e formal, tipicamente arquitectónico, que é “transposto para o campo do urbanismo” (Lacaze, 1990, p.37). Baseia-se em três princípios essenciais: “volumetrias afirmadas nas três dimensões” (Lacaze, 1990, p.37), libertação de amplos espaços verdes e vias hierarquizadas transferidas para a periferia, sublimando a recusa dos modelos tradicionais de rua e quarteirão.

O quadro teórico que sustentava este movimento era basicamente o mesmo da nova sociedade do capitalismo industrial. Tinha por base as ideias e teorias que a potenciavam. A ideia central era a de uma modernização radical da cidade e da sociedade e o seu grande objectivo era a adaptação dos espaços da cidade à nova era industrial e à economia capitalista, dentro de uma filosofia que procurava aproximar ambos os sistemas

(produção industrial e produção do espaço urbano), tornando a cidade tão funcional e eficaz quanto a maquinaria sobre a qual assentava a indústria.

As teorias de Taylor sobre a organização científica do trabalho: racionalização através da decomposição em tarefas e funções elementares, separação das funções “intelectuais” das manuais, etc.; os princípios de produção postos em prática por Henry Ford e as teorias económicas de Keynes, implicando uma nova filosofia sobre a intervenção do Estado (que Corbusier acompanhou interessadamente⁵⁹), foram, no essencial, as fontes de inspiração para uma nova ordem e racionalidade que haviam de conduzir à transformação da sociedade do pós-guerra.

Para executar, coordenar e incentivar, com sucesso, essa tão ambiciosa tarefa de transformação da sociedade, o urbanismo moderno defendeu a necessidade de um controlo forte por parte do Estado. Fundamentou e estimulou a conduta autoritária, repressiva e rígida com a qual o Estado deu início a uma tradição que viria a marcar os anos vindouros (e cujas reminiscências ainda hoje perduram). Com esta perspectiva autoritária, repressiva e rígida, vista como uma necessidade - pois só o Estado, pela via da força, poderia impor esse desígnio à iniciativa privada (tal era o carácter inovador das suas propostas e, sobretudo, a dimensão das demolições massivas que implicavam) -, o urbanismo moderno acabou por antever o papel central que o Estado teria que assumir em todo o processo de construção e transformação da cidade.

O traço político-ideológico, vincadamente conservador, que pode ser apontado a este movimento sob o ponto de vista da sua inter-relação com o sistema capitalista, da sua adesão, manutenção - ou mesmo cooperação - não pode, todavia, ser transposto para os campos estético e espaço-funcional. A concepção da cidade ideal pressupunha uma componente arrojadamente inovadora, baseada numa investigação sistemática sobre a relação do homem com o seu habitat, na ciência e na técnica, ou seja, num conhecimento pretensamente universal, sobre o qual assentava, em grande parte, o enorme progresso registado pelo capitalismo industrial. Justificava-se, portanto, que esse ideal fosse adoptado e aplicado por todos e em qualquer local onde fosse necessário intervir para modernizar a cidade (pressupondo que seria necessário em praticamente todo o tecido urbano existente), independentemente dos aspectos históricos, sociais, culturais, económicos ou ambientais, que eram subalternizados de uma forma particularmente radical.

⁵⁹ Cfr. François Ascher, op. cit., 1998, p. 54.

A aplicação sistemática do zonamento como técnica urbanística fundamental de planeamento, segregando os usos do solo e o funcionamento urbano é, possivelmente, o seu maior contributo para a difusão de uma utilização generalizada e extensiva, verificada posteriormente até à actualidade. Hoje, porém, não possui o carácter fundamentalista da segregação funcional então utilizada, uma vez que a teoria ulteriormente outorgada pela doutrina é consensual - assim como a prática - em relação aos benefícios da miscigenação funcional. Mas aparentemente mantém a mesma rigidez normativa e o mesmo carácter determinista e repressivo que o caracterizava (de plano fixo de um estado futuro desejável), permanecendo também como sendo a abordagem em torno da qual se geraram os mais controversos e inconclusivos debates.

O planeamento urbanístico habitualmente praticado em Portugal (e na generalidade dos países europeus), que designamos por tradicional, convencional ou institucional, e que se consubstancia especificamente no Plano Director Municipal (PDM) e no Plano de Urbanização (PU), utiliza no essencial os mesmos princípios, e em particular o zonamento, como técnica central. Embora, como se disse, sem a tónica da segregação radical modernista, e sem a arrogância intelectual que lhe é reconhecida. Mas, ainda assim, sem abandonar os traços de autoritarismo e de rigidez que lhe é peculiar e que, aliás, é bem perceptível ao nível da concretização prática.

Em suma, modernização da cidade através de uma nova ordem e de uma nova racionalidade, a tónica na organização funcional do espaço, uma fundamentação técnica e científica com uma aparente escassa interdisciplinaridade e uma atitude de controlo do mais alto grau (de autêntica “domesticação” do mercado e das iniciativas), ausência de participação popular perante um Estado forte e intervencionista, legitimado pelo “*welfare state*”, serão, no essencial, os traços que melhor caracterizam esta abordagem.

2.2. Planeamento Sistémico Clássico

O planeamento sistémico clássico emerge das divergências epistemológicas e, consequentemente, metodológicas, em relação ao planeamento físico-territorial clássico. Mais especificamente, em relação ao movimento moderno. A ciência apresentava-se agora com teorias renovadas, com novos paradigmas e outros campos de exploração, que reclamavam o rigor e objectividade que lhe são característicos. O planeamento sistémico clássico consistiu, basicamente, numa tentativa de transposição para o campo do urbanismo dos métodos de cálculo operacional e de modelização que acabavam de ser desenvolvidos no âmbito de uma nova ciência, a cibernética. As suas principais aplicações, em meados da década de 50, estavam ligadas à defesa do espaço aéreo e à

organização militar dos Estados Unidos (e mais tarde ao esforço organizativo das economias). Incidindo especialmente sobre o tráfego urbano e na sua relação com o modelo das respectivas actividades, e portanto com os usos do solo que as suportavam (Hall, 1988, p.389), a sua abordagem obedecia a uma sequência bem padronizada. “Primeiro, fixavam-se metas e objectivos explícitos para o desempenho do sistema. Em seguida, faziam-se inventários sobre o estado real do sistema: tanto dos fluxos de tráfego quanto das actividades que lhes davam origem. Daí extraíam-se modelos que procuravam estabelecer essas relações segundo uma fórmula matemática precisa. A seguir, elaboravam-se previsões sobre o estado futuro do sistema, baseadas nas relações obtidas através dos modelos. A partir daí, podiam-se delinear e avaliar soluções alternativas, o que viabilizava a escolha de uma opção preferida. Por fim, uma vez implementada, a rede passaria a ser continuamente monitorizada, modificando-se o sistema quando necessário” (Hall, 1988, p. 389.390).

O conceito de plano passou a ser encarado como processo, perante o qual à medida que ia sendo implementado, o acompanhamento contínuo recolhia informações sobre a adequação à realidade dos modelos adoptados, adaptando-os de seguida caso esta o exigisse. A ideia central pressuposta na utilização de modelos e nas suas virtualidades era a de que, através desse tipo de representação, um sistema específico seleccionado do sistema conceptual geral, isto é, do mundo real, demasiado complexo para ser apreendido e trabalhado, apresentaria o número de variáveis reduzido a um nível compatível com as capacidades de canal do ser humano (Hall, 1988, p.390). Depressa se reconheceu, todavia, que uma tal simplificação não podia melhorar a metodologia de planeamento. Embora activo e aberto, encarava, igualmente, o sistema urbano como elemento passivo. Por outro lado, neste cenário não se lidava com um único problema e um único objectivo, mas muitos, quiçá contraditórios, e também com aspectos de natureza contingente, muito diferente dos de natureza determinista dos sistemas de defesa militar. O que obrigava inevitavelmente a que a modelização tivesse que desempenhar um papel necessariamente subsidiário em relação à intuição e ao juízo pessoal do planeador, que constituíam, precisamente, as bases essenciais do planeamento funcionalista do movimento moderno. Daí que a precariedade da sua base dogmática não era mais sustentável. “Em 1975, Britton Harris, talvez o mais conceituado de todos os planeadores de sistemas - como observa Peter Hall -, podia escrever que já não acreditava na optimização dos métodos como solução para os problemas mais difíceis do planeamento”⁶⁰.

Esta abordagem, na medida em que questionava a validade científica do planeamento físico-territorial clássico e se propunha superar praticamente apenas este problema,

⁶⁰ Ap. Peter Hall, op. cit, 1988, p. 392.

apresenta, por isso, diferenças pouco significativas. Porém, não se limita à organização espaço-funcional e segue a linha da interdisciplinaridade. O plano não é fixo de uma vez e em definitivo (tem uma visão processual e dinâmica, sistémica, do planeamento), mas comunga com a abordagem anterior, o mesmo espírito de modernização da cidade, a mesma racionalidade instrumental tecnocrática e o mesmo pendore de “domesticação” do mercado (que herda, embora porventura mais moderado), defendendo e necessitando igualmente de um Estado forte e intervencionista.

2.3. Planeamento e Gestão Estratégicos

A orientação que melhor caracteriza o planeamento e gestão estratégicos é a sua aproximação ao modelo de gestão empresarial, no qual, aliás, se fundamenta conceptualmente. Para o planeamento e gestão estratégicos a cidade passa a ser uma empresa que deve ser gerida o mais possível de acordo com os critérios relacionais e de mercado que fazem o sucesso das empresas (pelo menos em tudo quanto a aplicabilidade desses critérios o permite). Assim, contrariamente à perspectiva do Estado forte e intervencionista e de “domesticação” do mercado, que tinha sido a tónica dominante até à sua emergência (embora tendencialmente decrescente, desde que o Movimento Moderno é posto em causa), pugna pela necessidade de eliminar os obstáculos que impedem ou dificultam a concretização dos seus objectivos, reduzindo os constrangimentos burocráticos, através da desregulamentação e da diminuição da presença do Estado.

A abordagem do planeamento e gestão estratégicos inspira-se em critérios puramente comerciais e estritamente economicistas. Não se preocupa com as necessidades da realidade social ou com as disfuncionalidades espaço-funcionais diagnosticadas no tecido urbano, mas sim com a captação dos sinais do mercado. A cidade (geralmente partes de cidade com valor comercial potencialmente especulativo) é simplesmente usada como produto de consumo que é transformado e valorizado por intermédio de projectos urbanos e operações urbanísticas de embelezamento, revitalização ou, mesmo, de reconversão, mas cuja mais-valia financeira (na sua maior parte consequência directa de factores que pertencem a toda a comunidade - recursos naturais, ambientais, históricos, culturais, urbanos, etc.) é sempre favorável ao capital imobiliário. Com a fórmula “parcerias público-privado”, que transpõe do mundo empresarial para o urbanismo, estimula a criação de sinergias em torno de interesses comuns, pondo em evidência dois aspectos centrais, que estão implicados na coerência e unidade da abordagem e que são do maior alcance metodológico para o futuro.

Em primeiro lugar, o tipo de relações entre os actores: estas relações são agora do tipo dialéctico. “As grandes decisões públicas - modificação dos planos de urbanismo regulamentares, lançamento de novas operações, construção de infra-estruturas de transporte - têm uma influência directa e indirecta sobre as decisões dos empreendedores particulares. Por um lado, modificam a futura geografia da cidade e, portanto, mudam os factores de localização tornando certos bairros mais acessíveis ou mais atraentes, por outro, manifestam uma vontade de exercer as responsabilidades de ordem política que servem de base mais ou menos clara ao problema da decisão em matéria de urbanismo.” (Lacaze, p.47).

Em segundo lugar, a introdução do factor “tempo”, que essa interacção dialéctica inevitavelmente pressupunha. Factor nunca antes considerado no planeamento, foi igualmente um passo conceptual de profundíssima amplitude (até então - início dos anos 60 -, os planos apenas definiam um estado futuro desejável e definitivo, ignorando os meios práticos para a sua concretização). “De facto, a dialéctica das acções públicas e particulares não é imediata, ocorre num ritmo lento em que a unidade de tempo é da ordem de cerca de dez anos”. “Ao introduzir a duração e os actores como dimensões fundamentais do urbanismo, o planeamento estratégico enriquece, portanto, incontestavelmente a visão do problema e vai no sentido de um maior realismo” (Lacaze, p.48).

Por conseguinte, as principais características desta abordagem são, a modernização do tecido urbano através de parcerias entre o sector público e o privado, um tipo de intervenção que transcende a temática espaço-funcional, implicando uma interdisciplinaridade apreciável, e uma fraca participação popular. O Estado neoliberal é a referência político-ideológica que melhor articula esta abordagem e Margaret Thatcher e Ronald Reagan os seus principais mentores.

2.4. O Urbanismo Participativo (“*Advocacy Planning*”)

“*Advocacy planning*” é uma expressão anglo-saxónica, introduzida por Paul Davidoff num artigo que escreveu em 1965, para designar uma nova corrente dentro do planeamento urbano surgida nas décadas de 60 e 70 nos países desenvolvidos, em contraposição aos métodos ortodoxos que, então, se praticavam. Esta nova corrente consistia, basicamente, em privilegiar as necessidades concretas das populações, junto das quais o planeador (o *advocacy planner*) actuaria como uma espécie de assessor técnico (Hall, 1988, p.310) ou, se quisermos, como uma espécie de advogado de defesa.

No essencial são dois os factores, com origens muito díspares, que concorrem para a prática do *advocacy planning*, inicialmente apenas nos países anglo-saxónicos: um novo discurso teórico presente nos últimos trabalhos científicos e o peso reivindicativo de grupos, associações locais e organizações de defesa, como consequência de uma nova relação de poder com o Estado baseada numa filosofia política emergente.

Os trabalhos científicos desenvolvem quadros teóricos em torno do carácter discutível do modelo de planeamento até aí praticado, pondo em causa o seu “núcleo essencial mais caracterizador”: a pretensão de definir o “estado futuro desejável”. Uma crítica demolidora que põe em evidência a contradição insolúvel “entre uma visão estática dos projectos de urbanização e os ensinamentos da história e da sociologia urbana” (Lacaze, p. 58); e, simultaneamente, “o recurso implícito ou explícito a critérios de forma para justificar opções que comprometem a vida quotidiana dos habitantes envolvidos” (Lacaze, p. 58).

O discurso popular pode resumir-se a uma mera reivindicação de poder, ou de contrapoder se quisermos. Um contrapoder tão forte e persuasivo quanto o poderoso e “estridente ruído” provocado pelos meios de comunicação de massa, tão ávidos na época quanto actualmente de ocorrências noticiosas. Num contexto político-filosófico de abertura à cidadania, à cooperação, à solidariedade, representatividade e participação na vida política, em que os valores democráticos pareciam por demais reconhecidos e consolidados (para o qual muito contribuíram as teorias científicas e filosóficas da época), não mais era aceitável “admitir que as decisões que influenciam directamente o seu contexto de vida possam ser tomadas por ‘eles’ longínquos e inacessíveis, sem que se pense em lhes pedir a opinião” (Lacaze, p.58).

As duas racionalidades mais típicas e fundamentais do planeamento (aquela que tem por base critérios de ordem estética ou formal e funcional e a racionalidade técnico-económica) tinham inevitavelmente que mudar. Tinham que se adaptar ao novo contexto, muito embora “enfraquecendo” o papel, quer do planeador, quer do próprio planeamento. Os planos, ao invés de privilegiar a erudição da racionalidade técnica, tinham que dar maior expressão às necessidades concretas das populações e ao pragmatismo quotidiano, que exigiam decisões imediatas e não de longo prazo, como propugnava o planeamento estratégico. A tónica dominante, até aqui vincadamente autocrática e dirigista, tecnicista e intelectualizada, passou a ter de integrar o espírito do Estado-providência e dos seus sistemas institucionais de redistribuição de carácter social, reduzindo o profissional a um “mero agente da vontade do povo” (Hall, 1988, p. 310) e o planeamento a uma prática idealista e utópica, impossível de realizar. A expressão, “ouçam cuidadosamente o povo, envolvam os grupos menos organizados, ensinem os cidadãos a participar, forneçam informação e façam com que o povo saiba como obtê-la, habilitem-se a trabalhar com

grupos em situações de conflito, enfatizem a necessidade de participação, compensem pressões externas” (Hall, 1988, p. 402), traduz bem os conteúdos da nova complexidade. De modo que o resultado, como escreve Peter Hall, “foi, com frequência, um desastre: a população primava pela incoerência, profissionais assumiram a direcção, ninguém sabia exactamente como realizar o quê, e pouco se produziu” (1988, p. 311).

Em síntese, esta abordagem pode ser caracterizada pelo pragmatismo e pelo imediatismo. A modernização do tecido urbano e a perspectiva de mercado (interesses económicos, especulativos ou puramente comerciais) não têm lugar neste conceito, sendo inclusivamente contestados, não raramente com uma certa dureza e agressividade. A interdisciplinaridade impõe-se como consequência directa, tendo, inclusivamente, aberto “novas perspectivas ao papel respectivo dos diversos campos disciplinares no domínio do urbanismo. Tornou explícito o papel das ciências humanas como domínio cultural cujo conhecimento é indispensável a todos os especialistas, qualquer que seja a sua formação inicial, a partir do momento que se decide renunciar à utopia tecnocrática que consiste em tentar fazer a felicidade dos habitantes sem pedir a sua opinião” (Lacaze, p.71). A participação popular é a palavra-chave, a questão central que define o conceito. O Estado-providência é a referência político-ideológica que melhor se adapta a esta abordagem.

2.5. Convergências e Divergências das Várias Abordagens

Os critérios de análise inicialmente fixados permitem-nos realçar os principais traços predominantes das abordagens apresentadas num quadro bastante elucidativo.

P L A N E A M E N T O				
	FISICO-TERRITORIAL CLÁSSICO	SISTÉMICO CLÁSSICO	ESTRATÉGICO	PARTICIPATIVO
OBJECTIVO PRINCIPAL	Modernizar a cidade	Modernizar a cidade	Atrair clientes	Melhorar a vida dos habitantes
VALORES DE REFERÊNCIA	Eficácia funcional	Técnica processual e metodologia	Rendibilidade	Uso do espaço quotidiano para os habitantes
INTERDISCIPLINARIDADE	Pouco significativa	Muito significativa	Significativa	Muito significativa
DIMENSÃO PRIVILEGIADA	Espaço	Espaço	Tempo	Humana e social
REFERENTE POLÍTICO-IDEOLÓGICO	Estado forte e intervencionista	Estado forte e intervencionista	Estado neo-liberal	Estado-providência
NATUREZA DA DECISÃO	Tecnocrática (rígida, determinista)	Tecnocrática (rígida, determinista)	Empresarial (flexível)	Democrática (flexível)

Figura 3 – Quadro-síntese da análise comparativa das principais abordagens do planeamento urbanístico

A maior relevância do planeamento físico-territorial clássico parece evidente. De facto, os principais aspectos da racionalidade que o caracterizam permanecem transversalmente, com maior ou menor evidência, em todas as restantes abordagens concorrentes.

Acabando, inclusivamente, por permanecer nas abordagens que predominam actualmente, muito embora, como já se disse, sem o carácter utópico, funcionalista e dogmático que, entretanto, se desvaneceu, ao menos parcialmente.

Com efeito, os modos e os princípios estruturantes que enformam e conformam os processos de planeamento hoje predominantes em Portugal e na generalidade dos países europeus (e que estão a ser objecto de acesos debates face ao desencantamento mais ou menos generalizado quanto ao seu funcionamento e resultados) são, por assim dizer, produtos dessa herança. E não apenas a técnica do zonamento (que acabou por se consagrar como a técnica nuclear de todos os sistemas do mundo, embora com variantes importantes ao nível dos graus de vinculação), mas também a relevância da componente normativa e tecnocrática, o carácter tendencialmente coercivo e determinista e a rigidez da implementação (traduzidos essencialmente por uma regulação extensiva e detalhada). É dentro desta perspectiva que consideramos que o planeamento habitualmente praticado nos dias de hoje, isto é, o planeamento institucionalizado na maior parte dos países da Europa, representa como que uma “versão mais moderada” do planeamento físico-territorial clássico praticado pelo urbanismo moderno⁶¹ (por força de uma adequação aos novos tempos). O que justifica, aliás, a própria designação de planeamento tradicional que lhe atribuímos neste trabalho⁶².

A abordagem sistémica clássica evidencia claramente uma evolução no sentido de uma abertura à interdisciplinaridade (ainda que, mantendo-se em torno de um pretensão conhecimento objectivo), que virá a potenciar e estimular futuros desenvolvimentos epistemológicos mais complexos. Da mesma forma que o planeamento físico-territorial clássico (na sua forma mais radical) associa a necessidade de um Estado forte e intervencionista e um enfoque exclusivamente tecnocrático e determinista, desvalorizando

⁶¹ Michel Thomas (*Planeamiento y Democracia Radical*, Cartas Urbanas, n.º 6, 2000), afirma o mesmo quando diz que a cultura interna do planeamento actual, é inteiramente modernista.

⁶² Inês Sánchez de Madariaga (*Nuevos enfoques del planeamiento*, Urban, n.º 4, 2000), corrobora este mesmo entendimento ao considerar que “*la práctica que llamamos tradicional*”, na qual predominam “*los controles reguladores*”, é aquela que se desenvolve sistematicamente desde a Segunda Guerra Mundial e entra em crise nos anos 80. As expressões, planificação tradicional ou convencional são também muito utilizadas por Peter Hall como referência às abordagens concorrentes, ou seja, para designar a planificação predominante que se praticava anteriormente às novas abordagens alternativas que se lhe opunham criticamente, e que, não obstante, persistia. Ora, a designação (também usada por alguns autores) de planificação físico-territorial clássica, sendo sinónima de planificação tradicional ou convencional, apenas pretende definir mais detalhadamente o tipo de abordagem em causa.

em absoluto as necessidades, desejos e aspirações da população e as tendências e mecanismos do mercado, ao qual, aliás, pretende impor regras “purificadoras” em prol de melhorias, quer da cidade sob o ponto de vista físico e espacial (tanto formal como funcionalmente), quer da qualidade de vida urbana.

A abordagem estratégica não se restringe exclusivamente ao território, ao espaço físico. Abrange uma perspectiva mais ampla. Procura integrar os mecanismos de mercado e a diversidade de perspectivas que regulam o seu funcionamento: imagem (do produto), gostos e necessidades (do consumidor); condições de oferta, como a singularidade e escassez, etc., acabando, dessa forma, por estimular debates mais ramificados e, portanto, derivações nunca antes consideradas, tanto ao nível de novos ângulos ou perspectivas, como de novas matérias e conteúdos implicados no planeamento e nas intervenções no território. Acaba, no fundo, por abrir novos horizontes à interdisciplinaridade e, portanto, à busca de um conhecimento e de uma fundamentação epistemológica mais completos e mais próximos da complexidade do real.

A introdução inovadora do factor tempo não parece ser um elemento suficientemente significativo para pôr em causa a similaridade existente com a abordagem físico-territorial clássica, que apenas é quebrada pelo estilo empresarial e economicista e pela necessidade de um Estado neoliberal. Numa orientação político-ideológica que postula a prioridade da eficácia económica e da esfera privada sobre a vida colectiva, acaba por gerar um posicionamento aberto - e, portanto, flexível -, perante os interesses e motivações do mercado (que mobiliza específica e discricionariamente). Posicionamento esse que colide frontalmente com o determinismo incondicional do planeamento tradicional. Sem, todavia, abandonar o determinismo filosófico que caracteriza predominantemente as suas concepções gerais e a essência da orientação político-ideológica que perfilha.

Finalmente, o urbanismo participativo ou “*advocacy planning*”, ao privilegiar os argumentos das populações, reforça definitivamente a ideia de que, na organização territorial e urbanística, no espaço urbano, existem muitas outras questões para além das “coisas”, do contexto material, do espaço, da forma e funcionalidade, do mercado (contra o qual abre a sua principal frente de contestação com particular intransigência) e do ponto de vista estritamente técnico, político ou económico. Nesta abordagem relevam as questões sociais, locais e ecológicas, o senso comum, o entendimento colectivo e o consenso político, e não apenas relativamente aos objectivos a atingir, mas também - e sobretudo - em relação ao próprio processo de planeamento, cujo núcleo mais caracterizador e fundamental tem por base a participação popular. Neste enquadramento específico a interdisciplinaridade adquire uma nova dimensão: a das ciências sociais (especialmente da

sociologia), que devem ser exploradas e integradas na fundamentação do planeamento e na intervenção e gestão urbanísticas.

Com efeito, a compreensão da vida social e do seu difuso e complexo funcionamento, em todas as suas dimensões, parece completar a rede de dados e de relações complexas que o quadro analítico de interpretação deve integrar para melhor adequar e articular os processos, os métodos e as técnicas de planeamento aos contextos reais da acção urbanística. Por outras palavras, parece ser a forma mais completa do planeamento fundamentar o seu conhecimento de modo a possibilitar uma maior aproximação à concepção complexa e global da realidade implicada na relação entre os meios, os fins e o contexto. Quer dizer, de se afastar do abstraccionismo típico da especialização, permitindo uma aproximação à sistemicidade (à relação de cada parte com o todo) e à multidimensionalidade dos fenómenos. Trata-se, portanto, de um novo enfoque até aqui ausente, aparentemente com amplas perspectivas. Perspectivas que, no entanto, o “*advocacy planning*”, ao centrar a sua principal preocupação nos desejos e aspirações dos residentes, isto é, ao enfatizar (aparentemente, excessivamente) a participação popular, não reunia condições para explorar. Eis, seguramente, a principal razão, de carácter geral, do seu fracasso.

Vale a pena referir, como nota de encerramento e “balanço final” do estudo comparativo das várias abordagens do planeamento, que elas marcaram um processo evolutivo, na busca de um novo paradigma, de grande turbulência num lapso de tempo relativamente curto, em que nada (ou, pelo menos, muito pouco) ficou claro e muito menos definitivo na resposta a esta questão de saber como adequar e articular os processos, os métodos e as técnicas aos contextos reais da acção urbanística. Nada ficou claro, com excepção talvez, como conclui Peter Hall (1988, p. 401), da desconexão “entre o mundo da actual teoria do planeamento” e o “mundo real da intervenção da prática do planeamento”, que permanecia “teimosamente normativo”. E, tal como hoje, provavelmente indiferente às controvérsias doutrinárias que se desenrolavam à sua volta - sublinhado nosso.

Entre a década de 70 a 80, depois de sofrer as críticas mais contundentes, “o planeamento convencional, a utilização de planos e regulamentos para guiar o uso do solo pareciam cada vez mais desacreditados” (Hall, 1988, p. 407). Nada nem ninguém parecia capaz de o resgatar das maiores controvérsias. Se a teoria do planeamento se preocupava, tendencialmente, muito mais em tentar explicar o mundo “como deveria ser” do que propriamente “como ele é na realidade”, então - contrapunham os teóricos marxistas -, é a própria teoria do planeamento que, ao propor-se “racionalizar irracionalidades e materializar-se em realidade social e histórica [...], faz desabar sobre o mundo uma série de normas abstractas, independentes e transcendentais” (Hall, 1988, p. 400). “A teoria do

planeamento nada mais é do que uma criação das forças sociais responsáveis pela existência do planeamento” (Hall, 1988, p. 400), pelo que não deve continuar a procurar despolitizar-se para se legitimar, desenvolvendo conceitos abstractos que representem racionalmente processos do mundo real, para apresentar as metas de planeamento como decorrentes de valores partilhados por todos.

Conclusão em poucas palavras: a confusão era total. No essencial, vacilava-se aparentemente entre dois extremos absolutamente contraditórios e inconciliáveis: entre as razões que justificavam a criação do planeamento, a sua verdadeira razão de ser por definição (que é, precisamente, garantir a ordem e combater a desordem no território, não deixar que a cidade se construa espontânea e livremente, ao acaso), e o reconhecimento de que ao combater a desordem, ao impor a ordem e a disciplina, cria problemas e inconvenientes de uma forma desproporcionada, desajustada, supérflua e desnecessária, que ultrapassam a própria realidade a controlar.

No fundo, voltava-se ao mesmo ponto de partida. Questionava-se o mesmo de sempre. As grandes questões continuavam em aberto e pareciam ter criado um impasse difícil de ultrapassar. Se não mesmo impossível, já que aquela que parece ser a única tentativa para resolver o dilema: a de John Forester, “baseando toda uma teoria da acção planeadora no trabalho de Jürgen Habermas”, acaba por redundar “nada mais nada menos que, no *advocacy planning* de Davidoff⁶³ de quinze anos atrás”, como sublinha Peter Hall (1988, p. 402).

⁶³ Esta nova corrente do planeamento e gestão urbanística, cunhada por P. Davidoff num artigo publicado em 1965, como referimos no corpo do trabalho, surge nas décadas 60 e 70 nos países desenvolvidos, em contraposição aos métodos ortodoxos, inspirada no ideal de que a construção e transformação da cidade deveriam exprimir e reflectir as necessidades das populações, especialmente das classes mais desfavorecidas e com menor capacidade de exercer influência sobre as decisões que as afectavam (cfr. Peter Hall, 1988, p. 310). A explicação para a sua origem deve ser referenciada directamente ao contexto sócio-cultural e político desse período particularmente turbulento, em que a confiança nos velhos métodos (nas soluções tradicionais, nas antigas instituições e, em geral, em tudo o que existia) eram fortemente questionadas e olhadas com suspeita (cfr. John Friedmann, 1981, p. 237). A Grande Revolução Cultural do Proletariado na China, em pleno apogeu, o cenário problemático da guerra do Vietname e, finalmente, o movimento radical mundial, que culmina no Maio de 68 em Paris, são, por assim dizer, os fenómenos mais visíveis que se conjugam para a criação do quadro de estímulo às ideias revolucionárias do “*advocacy planning*”. Todavia, não devemos esquecer a fortíssima influência de Jürgen Habermas nos domínios da filosofia, da ciência política e da sociologia, sobretudo nos países de língua inglesa, influência que se deve em grande parte à sua vasta bibliografia, iniciada com os primeiros artigos publicados em 1952. Mais, a sua preocupação fundamental: a democratização da sociedade e a teoria crítica que desenvolve e aperfeiçoa constantemente, em torno das causas da insatisfação crescente dos nossos dias, “de uma humanização autêntica” e a sua crítica dirigida às ideologias e ao positivismo dogmático das

2.6. Conclusão e relações com a abordagem actual

Em suma, poder-se-á sublinhar que esta rápida análise geral comparativa das diversas abordagens do planeamento evidencia uma panóplia muito rica e diversificada de questões e aspectos cuja análise deve ser tomada em consideração na presente investigação. Isto, quando existe, como é o caso, uma perspectiva analítica de não compartimentação, globalizante, não mecanicista e sistémica das matérias e temas em debate. Interrogar com pertinência a problemática do “planeamento e gestão urbanística” habitualmente praticado entre nós, na perspectiva de contribuir para um melhor esclarecimento e compreensão da sua prática, sobretudo dos problemas que têm gerado a insatisfação crescente que se regista em praticamente todos os países da Europa, com o enquadramento próprio do discurso científico, implica, necessariamente, assumir uma visão contextualizada, coerente e global, que integre toda esta experiência multifacetada e os seus ensinamentos.

Aliás, o facto de termos caracterizado os sistemas actuais enfatizando um tendencial predomínio da herança do urbanismo moderno (admitindo, inclusivamente, que se podiam configurar como autênticas “versões mais moderadas” deste modelo), não significa de maneira alguma que eles não se encontrem embebidos de toda essa experiência. Em boa verdade, sem esquecer o importante papel que o Estado de Direito Social tem desempenhado nesta matéria, designadamente através do constante e progressivo aperfeiçoamento dos mecanismos de engenharia social, em especial do Direito, visando a optimização do sistema democrático, é hoje inegável que a participação dos cidadãos é um valor absolutamente garantido (seja ela regulada, livre ou espontânea). O que, desde logo - e sem mais - evidencia uma moderação óbvia em relação ao modelo, altamente repressivo e autoritário, do urbanismo moderno.

ciências (iniciado por Descartes), na procura de uma resposta às tensões e aos constrangimentos que perpassam a sociedade, em suma, todo o seu pensamento, não se enquadra propriamente num filão intelectual e crítico novo na história. Habermas, apoiado nos debates e nas mutações em curso no novo momento cultural, segue, muito embora em bases diferentes (nomeadamente desvinculado da linha neo-marxista, até então seguida, e numa perspectiva de reconstrução social positiva, contrária ao pessimismo dos seus antecessores) a tendência, já manifestada por pensadores da Escola de Frankfurt, nomeadamente M. Horkheimer, Th. Adorno e H. Marcuse, e que vinha já sendo seguida desde 1937. Foi certamente por isso que Jürgen Habermas se tornou o mais conhecido filósofo alemão ainda vivo e aquele que maior influência tem exercido sobre as estratégias que orientam o mundo de hoje (cfr. M. S. Pereira Coutinho, 2002).

Ninguém duvida também que os conhecimentos técnicos e científicos mais actualizados têm hoje uma aplicação extensiva e sistemática; que a componente económica e de mercado é considerada sob diversas formas⁶⁴ (embora permaneça evidente a velha contradição, quase canónica e cultural, entre permitir que o mercado se exprima com os seus próprios códigos e os preconceitos e medos profundamente arraigados⁶⁵), que as necessidades das populações, a defesa dos valores patrimoniais colectivos e individuais, dos direitos civis, os aspectos funcionais, estéticos, ambientais, etc., se encontram abrangidos, vertidos e operacionalizados nos respectivos sistemas, através de meios, em princípio, devidamente credenciados e organizados. Ou seja, não obstante essa referência fundamental (nada estranha, aliás, já que, como vimos, acaba por ser o grande referencial de todas as restantes abordagens), parece evidente que os sistemas actuais procuram apreender e responder à diversidade epistemológica e programática de todas as abordagens em conjunto, traduzindo como que uma fusão de todos os aspectos e conteúdos nelas presentes.

⁶⁴ Os convénios urbanísticos ou as práticas de urbanismo contratualizado, a chamada planificação e gestão estratégicas, o chamado urbanismo comercial e, frequentemente, certas operações de reconversão e revitalização urbanística ou certas operações de intervenção pública directa, seja em infra-estruturas, seja em equipamentos, assim como outros mecanismos ou instrumentos de carácter excepcional, podem-se configurar como diferentes formas de atender e de integrar a componente económica e de mercado. Isto demonstra que os sistemas actuais são portadores de uma flexibilidade e versatilidade, inexistentes noutras abordagens. Todavia, face ao carácter excepcional de alguns mecanismos e ao objectivo com que são utilizados (fundamentalmente para contornar a regulação normal), e em especial quando envolvem negociações, acordos ou parcerias (principalmente para conformar ou alterar um plano urbanístico - mas não só) e, sobretudo, à ausência implicada de transparência, trata-se de uma flexibilidade e versatilidade muito questionáveis, a ponto de se poder falar, em muitos casos, de uma autêntica “perversão dos planos”, uma prática que, no entanto, está muito generalizada em todos os países europeus, com excepção da Grã-Bretanha, onde a flexibilidade e a discricionariedade controlada é um princípio estrutural inerente ao próprio sistema (Inês Sanchez de Madariaga, *Nuevos enfoques del planeamiento*, Urban, nº 4, 2000).

⁶⁵ Tal como, por exemplo, na Grã-Bretanha, como escreve Peter Hall (cfr. Peter Hall, *Cidades do Amanhã*, 1988, p. 363). Trata-se, porém, de uma dicotomia, talvez de carácter universal e, seguramente, insolúvel, entre permitir o livre jogo do mercado e a ideia (real) das suas consequências, tem impedido a criação de um clima salutar de inclusão, necessária e decisiva, dos agentes económicos e sociais, como participantes activos no desenvolvimento urbano, com a dignidade e o estímulo que a nobreza da tarefa merece indiscutivelmente. É debaixo da sombra desqualificante desta contradição de base, que se fundam as mais diversas manipulações demagógicas, que tanto podem servir para favorecer um quadro “impróprio”, desincentivador, ou até perigoso para o empreendedor, como favorável a que determinadas operações sejam altamente rentáveis. O que, sem dúvida, adultera o quadro ideológico que influencia a opinião pública.

Por conseguinte, podemos considerar que nestes, contrariamente a todas as abordagens anteriores, e pela primeira vez na história, a racionalidade multidimensional, isto é, os vários aspectos ou perspectivas da racionalidade urbanística, se encontra representada. E aparentemente num equilíbrio relativamente harmónico, de uma forma em que nenhuma perspectiva se sobrepõe a qualquer outra. Numa palavra, de uma forma perfeita. Ou, pelo menos, o mais perfeita possível face aos interesses concorrentes e conflituantes abrangidos e à complexidade implicada.

Trata-se, porém, de uma “perfeição” meramente formal, se assim se pode dizer. Aparente no plano da prática concreta. Uma perfeição que é contrariada, não só pela intensa e sistemática dinâmica reformista a que têm sido sujeitos os sistemas na maior parte dos países, como também - e sobretudo - pela própria natureza dos conteúdos dessas reformas, que a prática confirma, frontal e manifestamente, não serem os mais adequados. Reformas que têm traduzido muito mais as perspectivas puramente instrumentais dos discursos mais influentes e próximos do poder, em particular do Direito, do que propriamente as de um legislador que procura legitimar a sua acção através da discussão pública e democrática e da convergência dos vários discursos presentes. E que, aliás, nunca resistiram ao sufrágio da crítica teórica fundamentada no saber-fazer profissional, perante a qual os actuais sistemas, independentemente de todas as reformas, acabam, no essencial, por suscitar as mesmas questões de sempre.

Sem dúvida, os sistemas actuais (obviamente aqueles que têm suscitado as controvérsias que temos vindo a destacar, incluindo o nosso) baseiam-se numa abordagem portadora de virtualidades evidentes em relação às realizadas no passado (devendo sublinhar-se o seu carácter tendencialmente multidimensional), mas que é ainda inadequada, como a própria realidade demonstra inequivocamente e muitos profissionais, académicos e pensadores ratificam com a busca de modelos alternativos. Este nível de aperfeiçoamento atingido na actualidade, indiscutivelmente notável mas sem resultados compatíveis, não deixará, no entanto, de nos mostrar com mais clareza a necessidade de um novo redireccionamento da perspectiva analítica dominante, no sentido de integrar precisamente os ensinamentos de toda essa rica experiência. No fundo, de nos mostrar a necessidade de um olhar diferente, capaz de fazer a derradeira aproximação à complexidade do “todo” de que o homem faz parte, para apreender e conhecer o próprio homem. A necessidade de um olhar mais realista. E, necessariamente, mais humanista.

É dentro deste âmbito que se torna de importância crucial questionar, por um lado, onde estarão concretamente a falhar os actuais sistemas de urbanismo e, por outro, se a vasta experiência acumulada e os seus ensinamentos estarão, de facto, a ser utilizados da maneira mais adequada e em todo o seu potencial. Mais concretamente, é imperioso

perceber e explicar o aspecto mais sensível (tão delicado quanto complexo, qual “calcanhar de Aquiles” do “planeamento e gestão urbanística”), comum a todas as abordagens concorrentes e que persiste nos sistemas actuais de forma tão vincada e evidente que não carece de explicação complementar: a enorme dificuldade que a teoria tem demonstrado em lidar com a especificidade das práticas da administração na sua relação com o mundo da realidade da vida quotidiana (referimo-nos, evidentemente, à teoria do urbanismo, por natureza mais globalizante, mas com toda a probabilidade é igualmente válido para a teoria do direito do urbanismo). Trata-se, ao fim e ao cabo, de abordar frontalmente a seguinte questão: será que o mundo da realidade, ou seja, da prática administrativa e operacional, pelo facto de se ter revelado, como afirma com profundidade e pertinência Peter Hall (1988, p. 393), uma actividade “infinitamente mais suja do que gostaria a teoria”, não deixa qualquer margem para perspectivas animadoras e criativas de conformar e dar forma a um modelo de planeamento e gestão urbanística alternativo?

Pois bem, responder afirmativamente a esta questão supõe que se estabeleça uma ligação mais íntima e relacional entre a noção disciplinar de urbanismo, necessariamente geral (não de um enfoque em particular), e a ideia realista da vida e do funcionamento da sociedade, isto é, da realidade social. Supõe a necessidade de uma relação indissociável e efectiva de complementaridade entre o urbanismo e a vida real - um projecto ainda não conseguido e que parece cada vez mais difícil de realizar. Só a hipótese de um laço conjuntural e pragmático, e não meramente conceptual e normativo, entre o urbanismo e a vida real, permite fundamentar novas linhas de orientação e novas perspectivas para a construção de soluções e mecanismos que configurem uma verdadeira renovação dos sistemas, um novo sistema, quiçá uma nova cultura. No fundo, só resolvida “a tensão que existe entre as abordagens normativas, sempre ameaçadas de perder o contacto com a realidade social, e as abordagens objectivistas que fazem a abstracção de qualquer aspecto normativo [...] para evitar a imobilização e abrir-se a diferentes ângulos metodológicos (seja o do participante, seja o do observador), a diferentes finalidades teóricas (a da explicação abrangente e a da análise conceptual ou ainda a da descrição e da explicação empírica), a diferentes perspectivas de funções (juiz, político, legislador, usuário e cidadão) e a diferentes atitudes da pragmática da pesquisa (hermenêutica, crítico, analista, etc.)”⁶⁶.

⁶⁶ Ap. Rainer Rochlitz, *Habermas, o Uso Público da Razão*, 2002, p. 155. Que parece ser a chave do método de que Habermas se serve, em *Direito e Democracia. Entre factos e normas*, para tentar desenvolver uma teoria sociológica da racionalidade contemporânea.

Ora, o modelo que parece mais próximo deste ideal é precisamente aquele que Peter Hall considera ser “a única tentativa [fracassada] para resolver o dilema: a de John Forester”. Ou seja, a corrente comunicativa ou colaborativa, cujo paradigma-chave assenta na participação. É, pois, sobre esta corrente que nos iremos debruçar a partir deste momento numa perspectiva de identificar as características e aspectos de aproximação ao nosso objecto de estudo e ao seu respectivo entendimento.

3. Planeamento Comunicativo ou Colaborativo

O Planeamento Comunicativo ou Colaborativo é uma corrente de pensamento que emerge a partir dos anos 80 como consequência lógica do aprofundamento teórico do conceito implicado no “*Advocacy Planning*” sob influência não só do pensamento do sociólogo e filósofo alemão Jürgen Habermas, mas também de outros contributos, muitas vezes conflitantes, para o debate pós-moderno e anti-racionalista, nomeadamente Foucault e Bourdieu, e por um número crescente de estudos “etnográficos” sobre a prática de planeamento (Healey, 1993). Corrente esta que acaba por aglutinar uma série de diferentes tendências em torno do pensamento habermasiano/giddensiano (Allmendinger and Tewdwr, 2002) como consequência do maior ou menor ênfase que colocam na teoria social e crítica desenvolvida por estes dois grandes pensadores contemporâneos.

E esta é, precisamente, a corrente que capitaliza as perspectivas teóricas que têm dominado o debate académico actual em todo o mundo desde os princípios dos anos 80 até aos nossos dias (Allmendinger and Tewdwr-Jones, 2002), não apenas com as configurações mais fundamentadas e atraentes de propostas alternativas, mas também, simultaneamente, com os questionamentos mais ou menos justificados e poderosos. São dignos de referência como promotores desta corrente, além de John Forester (que teria sido o pioneiro no estudo de Habermas no âmbito da sua dissertação), Patsy Healey, Philip Allmendinger & MarkTewdwr-Jones, Judith Innes, entre muitos outros estudiosos.

Dentro desta corrente merece um destaque especial o novo modelo alternativo proposto por Patsy Healey, designado “*Planning Through Debate*” (Planeamento Através do Debate). A promoção da inclusão social e o incremento das relações de confiança entre os intervenientes (decisores, promotores e público em geral), ou seja, a construção e reforço do capital social da sociedade, e o carácter verdadeiramente democrático das práticas de gestão e governação, serão as principais preocupações deste modelo de planeamento. Modelo que a autora caracteriza em dez proposições, que passamos a sintetizar (1996):

1. É um processo interactivo e interpretativo, centrado em decidir e actuar dentro de um espaço de afectação de recursos e de sistemas autoritários, mas em que as técnicas formais de análise e de desenho são enriquecidas pela discussão dos dilemas morais e da experiência estética;
2. Pressupõe uma acção comunicativa entre pessoas com diferentes conhecimentos, diferentes formas de raciocínio e de valorização, e portanto com linguagens diferentes, para se alcançarem níveis possíveis de entendimento mútuo para uma dada finalidade, sabendo, à partida, que não é possível atingir o nível de entendimento total;
3. Envolve uma discussão respeitosa entre comunidades discursivas, que ouvem, reconhecem e valorizam a opinião dos outros, procurando possibilidades de troca nas suas diferenças;
4. É um processo que precisa de ser reflexivo e que envolve invenção nos programas de acção e na construção dos temas de discussão;
5. O seu grande objectivo é apreender os diversos pontos de vista e encontrar formas de raciocínio entre as reivindicações concorrentes, sem demitir ou desvalorizar nenhuma antes de ser explorada;
6. A capacidade reflexiva e critica deve manter-se viva nos processos de argumentação, utilizando os critérios habermasianos de inteligibilidade, integridade, legitimidade e verdade. Todavia, não deve ser dirigida aos participantes, mas antes orientada para os temas em debate;
7. A moralidade e os dilemas são abordados interdiscursivamente, formando, assim, ambos os processos e as arenas de debate implícito no projecto do pluralismo democrático.
8. Procura reconstruir mutuamente uma plataforma de interesses comuns, não meramente através da negociação, mas por meio de um processo de aprendizagem mútua através do qual se tenta compreender em conjunto;
9. Além de inovador, o planeamento comunicativo, tem o potencial para transformar as condições materiais e as relações de poder estabelecidas através do esforço de crítica e desmistificação, que um melhor conhecimento dos participantes, com destaque para as forças de opressão e dominação, permite, sobretudo devido ao poder encarnado no argumento de “melhor argumento”, ao poder das ideias, metáforas, imagens e histórias;
10. O planeamento intercomunicativo é um processo que ajuda os planeadores a começar a proceder de forma mutuamente aceitável com base num esforço de compreensão interdiscursiva fundado na crítica e na reconstrução de todos os entendimentos trazidos para a discussão, que lhes fornece indicações quanto ao modo de proceder e mantém oculto o resultado, a ser descoberto.

Em suma, trata-se de um processo “em que o planeamento, de facto, se revela como elemento ‘capacitador’ de participação para os diferentes grupos sociais”⁶⁷. A sua filosofia de base pode ser traduzida pela expressão emblemática: “não basta planear para as pessoas é também necessário planear com as pessoas” (Healey, 1990).

“O planeamento colaborativo significa fazer entrar muitos jogadores com ideias e valores diferentes, não é controlável pelos planeadores ou qualquer outra pessoa, e **o seu resultado é indeterminado**. Não há nenhuma maneira de garantir que os resultados correspondam [a ideias pré-concebidas] de como as coisas deveriam ser” (Innes & Booher, 2007), O seu compromisso é com o processo justo. Não com os resultados, e muito menos com os resultados físicos. Afastando-se, assim, da concepção positivista que crê na possibilidade de “identificar relações de causa e efeito entre processos, ou até mesmo entre os planos e os resultados no terreno” (Innes & Booher, 2007).

A formação de consensos, como refere Ralf Brand (2003), “tornou-se o cálice de muita prática de planeamento participativo” e os ideais do planeamento habermasiano tornaram-se “ciência normal” (no sentido kuhniiano). Daí que - acrescenta -, “questionar esses ideais é agora considerado quase impróprio, embora sejam essencialmente “meramente” uma posição “moral, normativa”. Não obstante, como Innes & Booher admitem, a controvérsia existe e está em andamento há mais de uma década (2007). Ainda que, não raramente, ela se consubstancie manifestamente em críticas grosseiras, ou mesmo excessivamente básicas e ridículas, demonstrando “desinteresse, se não mesmo ignorância real da pesquisa sobre a qual as afirmações dos teóricos da chamada Acção Comunicativa são construídas”.

Não vamos evidentemente reproduzir a história e todos os detalhes desta controvérsia. Tanto mais que os autores citados, num artigo notável⁶⁸, já nos ofereceram as suas próprias respostas. Não podemos, todavia, deixar de examinar mais de perto (e de problematizar quando tal se justificar) os aspectos e questões que o nosso problema de investigação suscita. É o que vamos passar a fazer a partir deste momento, centrando o foco da nossa atenção no conceito-chave da participação pública.

⁶⁷ José Alfredo Jacinto, *Participação pública e comunicação política no espaço democrático municipal*. Disponível em <http://www.esel.ipleiria.pt/files/f1030.1.pdf>. Acesso em: Abril de 2007.

⁶⁸ Judith E. Innes & David E. Booher, “*Foxes, Hedgehogs, and Effort to Totalize Planning Theory – a case study in academic controversy*”, 2007.

4. Ligação entre Teoria Participativa e Prática Participativa

4.1. Perspectiva Institucionalista da Participação Pública

Como é do conhecimento geral, a generalidade dos sistemas de urbanismo com os quais nos referenciamos, e em particular o nosso, integram os seus “modelos de participação” próprios, juridicamente concebidos e legalmente instituídos e regulados. A sua prática, no entanto, está muito longe da defendida pela corrente comunicativa ou colaborativa e pouco mais é do que meramente residual, episódica e absolutamente insatisfatória. Sendo, aliás, encarada muito mais como uma imposição formal e legal, do que propriamente como um dever ético conformador da cultura colectiva e, portanto, uma prática com escasso valor acrescentado. Nos EU, por exemplo, estas práticas formais de participação pública “não remediaram a situação e podem tê-la agravado” (Innes & Booher, 2004).

A perspectiva institucional (conformada pela lei e pela doutrina jurídica) considera o conceito de participação dos particulares no procedimento administrativo como “um meio fundamental de conhecimento a favor da Administração” e, simultaneamente (sem quaisquer contradições), “um meio fundamental de garantia a favor do particular”. Ou seja, um acto que integra uma dupla função: a de colaboração (a favor da Administração) e a de tutela (a favor do interessado) que, desta maneira, “assume um significado particular nos procedimentos administrativos de maior complexidade, como o da planificação urbanística onde a actividade administrativa apresenta um elevado grau de discricionariedade, devido à vastidão e à indeterminação dos interesses envolvidos, bem como à multiplicidade das alternativas decisórias” (A. Correia, 1989, p. 254).

A participação pode realizar-se de forma individual ou colectiva. Neste último caso, através, por exemplo, de associações de defesa do meio ambiente ou outras. Em relação ao grau de intensidade da participação dos particulares, a doutrina jurídica, segundo o autor supra-citado, faz uma distinção entre participação-audição e participação-negociação ou concertação.

A participação-audição, como acto juridicamente relevante da Administração, foi acolhida em 1991 no nosso Código de Procedimento Administrativo (CPA - Decreto-Lei nº 442/91, de 15 de Novembro), sob a forma e designação de “audiência prévia dos interessados”, perante a qual a Administração, antes de tomar decisões unilaterais, deve

obrigatoriamente ouvir ou consultar os administrados⁶⁹, podendo estes apresentar pareceres, observações e sugestões relativamente a uma decisão que apenas está em formação. Tem, portanto, como objectivos obter informações potencialmente relevantes para uma eventual correcção das decisões e criar um clima propício ao acolhimento das medidas autoritárias junto dos seus destinatários.

A participação-negociação ou concertação caracteriza-se pela ideia que acaba por dar corpo a um “novo estilo de administração”, “que está na moda por toda a Europa”. Diferentemente da participação-audição, em que o cidadão apenas se limita a fazer ouvir a sua voz, nesta os administrados assumem uma posição de colaboração, que procura estender-se à própria execução das decisões administrativas e que, tanto pode desembocar numa decisão unilateral como contratual. No entanto, aquilo que é, efectivamente, relevante, não é o conteúdo ou os efeitos jurídicos das decisões, mas sim o processo dinâmico, bilateral e interactivo utilizado. Numa palavra, o modo, o processo da formação das decisões.

Cfom efeito, à semelhança de outros países, também em Portugal se assistiu a uma adesão crescente do legislador e da Administração Pública aos princípios do denominado urbanismo qualitativo, caracterizado por uma primazia atribuída às acções de defesa do meio ambiente, de protecção e valorização do património natural e histórico, de renovação de áreas urbanas degradadas e de recuperação dos centros históricos, da protecção e valorização de paisagens naturais e da instalação de zonas verdes, em detrimento de um urbanismo quantitativo, voltado primordialmente para a construção massiva de novas habitações e de novos edifícios públicos. E, desta forma, também a **participação** dos particulares na actividade administrativa do urbanismo começou a ser aprofundada, caminhando-se assim para a formação de um urbanismo de concertação (A. Correia, 1989, 166). Trata-se de um aprofundamento efectivo em termos da regulação administrativa, que reflecte uma evolução normal ou natural do ordenamento jurídico urbanístico, no sentido expresso na nossa Lei Fundamental e na linha prosseguida pelos diversos países europeus.

Este espírito, traduzido numa expressiva evolução legislativa (que, em grande parte, tem justificado o interesse crescente por este novo ramo do direito) não teve, no entanto, uma efectiva tradução prática na realidade do quotidiano da nossa Administração,

⁶⁹ Trata-se de uma prática, introduzida pelo Código de Procedimento Administrativo, estatuído pelo Decreto-Lei nº 442/91 de 15 de Novembro, e que acabou por se generalizar, entrando em uso corrente também no urbanismo. Abordaremos esta prática mais detalhadamente, no capítulo dedicado ao estudo de casos.

particularmente do poder local. De facto, para além dos aspectos procedimentais-tipo de cariz formal, legalmente incontornáveis para a aprovação dos planos urbanísticos, o espírito do movimento participativo nunca chegou a ser verdadeiramente interiorizado pela Administração Pública portuguesa. Um fenómeno que, aliás, se integra num outro mais vasto e geral, que é o de praticamente ter ignorado a componente jurídica da realidade global em que consiste o urbanismo⁷⁰.

O facto de termos uma Administração pouco permeável à cultura científica, à investigação, ao saber acumulado e ao mérito, excessivamente burocratizada e pouco eficiente, contribui - e, certamente, muito - para o agravamento do problema da tendencial ausência de condições que permitam integrar os dispositivos de **participação**, tanto na acção como na própria organização. Assim como também, e mais significativamente, a penosa tradição da paradoxal e inconciliável postura de uma política e de uma governação que insistem, teimosamente, em promover o espírito de participação dos cidadãos nas decisões que lhes dizem respeito exclusivamente através da regulação, isto é, da coacção, da imposição.

É consensual a ideia que de pouco vale a regulação. Que tem sido inconciliável (por mais bem conseguida que esta se apresente) com o espírito de uma administração cuja cultura dominante torna praticamente inadmissível qualquer inflexão ou correcção das decisões. E isto - ter-se-á de reconhecer -, precisamente por via de uma governação, não apenas historicamente incapaz de alterar este estado de coisas, mas também, e sobretudo, que tem estimulado a que as coisas sejam exactamente assim. De uma governação que transformou a regulação (e continua a transformar cada vez mais) num reino de constrangimentos desnecessários e supérfluos, de intransigência, de determinismo, de sacrifícios inúteis, irracionais e, fatalmente, de amadorismo e aventureirismo⁷¹, que são as tónicas que sempre caracterizaram a nossa Administração.

⁷⁰ Cfr. Fausto de Quadros, *Princípios fundamentais de Direito Constitucional e de Direito Administrativo em matéria de Direito do Urbanismo*, Comunicação apresentada no curso realizado no Instituto Nacional de Administração, Direito do Urbanismo, INA, 1988, pp. 269-299.

⁷¹ Este termo, retirado de empréstimo, reflecte uma realidade por nós bem conhecida. Foi utilizado por Fausto de Quadros, op. cit., p. 270, inserido no seguinte contexto: "*há que tudo fazer, e com urgência, para que também o domínio do Urbanismo seja juridicizado entre nós e para que a improvisação e o aventureirismo cedam aí o passo ao império da Lei e do Direito, antes de tudo, da Constituição*".

O sábio discurso crítico de Georges Liet-Veaux⁷² em defesa da moderação do urbanismo francês: “as leis da natureza nunca foram suficientes para garantir o bem comum e evitar os abusos. As leis dos homens nunca criaram, nem desenvolveram uma sociedade”, parece ir de encontro - e, com inigualável eloquência -, precisamente ao que acabámos de afirmar. Ou seja, definitivamente, a verdadeira essência da cultura democrática não surge nem se constrói por decreto, isto é, por meio da regulação. É certamente necessário legislar e legislar bem, mas é preciso muito mais do que legislar. E desde logo, que os seus destinatários nela se possam identificar minimamente como responsáveis, isto é, como participantes importantes e absolutamente indispensáveis e insubstituíveis num projecto comum, seja na vida social e política, na família, na escola ou no trabalho. O que, manifestamente, não tem acontecido e parece estar longe (e cada vez mais longe) dos horizontes do quadro ideológico actualmente predominante em Portugal e em toda a Europa.

Vale a pena sublinhar, mais uma vez, uma realidade que autores como John Friedmann/Clyde Weaver (1981, p.15), Lacaze (1990, p.34) e Peter Hall (1988, p. 401) há muito constataram e que o nosso urbanismo parece expressar lapidarmente: no planeamento (Friedmann refere-se ao planeamento regional, mas podemos extrapolar para o “planeamento e gestão urbanística”), o pragmatismo da prática aplicada impõe-se à prática teórica. Existe como que um divórcio entre o trabalho aplicado, da responsabilidade da administração burocrática, e o trabalho científico (a doutrina), da responsabilidade académica. E, dentro deste mesmo espírito, também se pode dizer: uma coisa é a lei, o ordenamento jurídico urbanístico, e outra, muito diferente, é a prática do urbanismo quotidiano. A esta última contrapõe-se o pragmatismo da vida real. Um pragmatismo que se impõe, necessariamente, às dúvidas, hesitações e indeterminações (e, não raramente, confusões) da primeira. O que não significa que não tenha que enfrentar os seus próprios dilemas. Afloremos, pois, a importância e a natureza destes dilemas no que respeita à prática participativa, para os podermos relacionar, seguidamente, com os conceitos teóricos e aferir da sua pertinência.

4.2. A Importância e os Dilemas da Prática Participativa

Independentemente do quadro pouco favorável que acabámos de traçar, aquilo que é relevante destacar em todo o processo evolutivo, é o facto, como já tivemos a

⁷² Georges Liet-Veaux, *O Direito do Urbanismo em França*, Comunicação apresentada no curso realizado no Instituto Nacional de Administração, Direito do Urbanismo, INA, 1988, p. 159.

oportunidade de referir, dos **métodos participativos** terem aberto novas perspectivas num tempo em que, precisamente, exigia novos estilos, novas práticas e novos métodos para problemas e contextos, também eles completamente novos. Num tempo, saliente-se, que se caracterizava por um contexto paradoxalmente contraditório, no qual predominava na consciência colectiva um espírito de clara rejeição ao instrumentalismo racional, ao objectivismo e ao positivismo, em favor do reconhecimento da complexidade, das diversidades e da consciência dos reflexos, quantas vezes negativos, das decisões públicas sobre a sociedade em geral. E, conseqüentemente, também um amplo consenso não apenas entre os teóricos, mas das grandes massas populares, sobre a necessidade do envolvimento público e de ampliar o seu nível de participação, até como forma de distribuição do poder e de redução das desigualdades sociais.

A reflexão sobre os **métodos participativos**, iniciada pelo “*advocacy planning*” (e actualmente desenvolvida por inúmeros teóricos), abriu, sobretudo, novas perspectivas ao papel dos diversos campos disciplinares no domínio do urbanismo. Configurou um novo aspecto, uma nova questão que veio a tornar explícito o papel das ciências humanas como domínio cultural cujo conhecimento é indispensável a todos os especialistas, qualquer que seja a sua formação de base, a partir do momento em que se decide renunciar à utopia tecnocrática, que consiste em tentar fazer a felicidade dos habitantes sem pedir a sua opinião (Lacaze, 1990, pp. 57.58).

A perspectiva participativa da democracia suscita uma problemática especialmente complexa, tanto de interpretação teórica, quanto de aplicação prática. Desde há muito tempo que é vista teoricamente, por um número muitíssimo significativo de proeminentes pensadores, especialmente sociais e económicos (entre os quais se contam Habermas, Morin e Putnam), como a única alternativa ao actual estado das coisas, à “crise radical”, à “profunda crise da modernidade” (na visão expressa por Habermas, que partilhamos).

Sobre a perspectiva participativa da democracia recaem hoje, efectivamente, as maiores expectativas como sendo a única forma de pensar solidamente o desenvolvimento e, em particular, de promover a competitividade através da mobilização do potencial endógeno dos países e, naturalmente, das cidades e regiões. E a sua influência tem sido avassaladora, muito embora, como vimos atrás, sob um enquadramento bastante mais restrito e redutor e, portanto, sem uma tradução correspondente com o seu verdadeiro espírito, com o seu espírito original, digamos assim, quer sob o ponto de vista conceptual, quer da prática aplicada⁷³. Ainda assim, o facto de ter sido consagrada como um dos

⁷³ Judith Innes & David Booher, por exemplo, consideram que a prática aplicada, não só não corresponde à maioria dos objectivos básicos da participação pública, como são, além

princípios nucleares e mais paradigmáticos das modernas democracias atesta, de forma particularmente inequívoca, que a sua credibilidade, enquanto conceito-chave e princípio fundamental da democracia, é absolutamente incontornável e inquestionável.

São múltiplos os fundamentos que sustentam a necessidade de incluir os métodos de interacção participativos como uma dimensão essencial para o desenvolvimento sustentável em todos os níveis e contextos sócio-económicos, como aliás temos vindo a salientar. E todos os factores convergem, de forma bastante clara, para uma crescente mobilização no sentido da institucionalização deste tipo de posicionamentos no planeamento. É certamente por isso que alguns autores afirmam que “a corrente comunicativa e colaborativa no planeamento não é simplesmente uma teoria, mas um ‘ponto de vista’ mundial”⁷⁴.

Um ponto de vista mundial que, evidentemente, olha para a participação dos cidadãos no planeamento não meramente como um acto social (político ou administrativo) de intervenção na esfera pública, mas como uma das mais importantes manifestações de afirmação e de distribuição de poder através da qual toda a sociedade expressa a natureza do seu sistema de relações e, conseqüentemente - e em particular -, o tipo de relações Estado/sociedade que implementaram e consolidaram. Quer dizer, como uma noção e um factor cuja prática pressupõe (e fomenta) a existência de uma rede de coesão, de confiança, de partilha e solidariedade entre os seus membros. Numa palavra, que interpreta a participação como um pressuposto intrinsecamente indissociável à existência de um alto incremento e valorização do “capital social”. Implicando, necessariamente, o esbatimento ou a supressão dos factores de dominação característicos da actualidade, em primeira instância e em particular da ciência e da técnica. O mesmo é dizer, a excessiva predominância - quase exclusiva -, do uso dos conhecimentos técnicos e científicos (da tecnocracia) para conformar e impor as formas de vida (de organização e funcionamento da sociedade) aos cidadãos. Formas de vida que os cidadãos, em plena consciência e chamados a pronunciar-se em debate franco e aberto, nunca aceitariam.

Por conseguinte, pode afirmar-se que todos os fundamentos baseados na teoria social e crítica de Habermas e, em particular, na teoria da acção comunicativa, que sustenta a corrente comunicativa ou colaborativa, e nomeadamente o modelo proposto por Healey, convergem para explicar de forma bastante consistente e fundamentada a adopção de

disso, improdutivo e provocam raiva e desconfiança. Isto, naturalmente, referindo-se aos métodos de participação legalmente exigidos nos Estados Unidos.

⁷⁴ Ibidem.

métodos participativos no “planeamento e gestão urbanística” e, portanto, a via da flexibilização e a recusa da rigidez paradigmática actual. Já que a flexibilidade é parte integrante e indissociável da sua própria essência, do seu núcleo essencial mais caracterizador, como a própria autora, aliás, faz questão de frisar quando escreve que “*emphasizing flexibility and choice*”.

Contudo, a adopção dos métodos participativos de que falamos (não na perspectiva institucionalista, há pouco a florada, mas na conducente a uma participação autêntica), também pressupõe uma concepção ideal de governação. E uma tal concepção não passa de uma perspectiva meramente académica, exclusivamente teórica (da qual, aliás, nos temos vindo a afastar cada vez mais)⁷⁵. Esta concepção ideal de governação não existe e é muito pouco provável que algum dia venha a existir. Ela enfrenta muitas dificuldades reais e objectivas e, por conseguinte, deixa algumas preocupações em aberto e longe de estar resolvidas.

Um tal processo pressupõe como é óbvio - e todos os autores, implícita ou explicitamente, convergem neste ponto -, um **novo modelo de governação urbana**. Uma governação, necessariamente, mais interactiva e mais democrática. Uma governação em que, mais do que exclusivamente técnico, ou meramente político, o planeamento deve ser um processo seguramente “mais próximo da política”⁷⁶ mas, em que o técnico e o político, necessariamente, se articulam, se misturam e se fundem, através de uma permanente e sistemática interligação de domínios: do **raciocínio científico**, da **filosofia política e moral** e da **apreciação expressivo-estética**, tal como Healey perspectiva (1990). Por conseguinte, deve ser um processo “partilhado” (e não meramente uma função exercida pelos responsáveis administrativos ou políticos) em que as partes envolvidas, cada uma com as suas exigências, reivindicações e pretensões, são levadas a tomar em consideração os diferentes interesses representados. Um processo no qual os intervenientes tanto aprendem com o leque de valores e questões em jogo, como descobrem até que ponto podem ir e que acções colectivas podem ser levadas a cabo (Healey, 1990). Um processo necessariamente “mais empreendedor, mais ousado e menos codificado” (Healey, 1990). E, claro, absolutamente revolucionário, na medida em que pressupõe uma descentralização efectiva e a **negociação** e o **consenso** das decisões, como pressupostos fundamentais de resolução dos problemas urbanos.

⁷⁵ A participação colaborativa é um ideal que nunca será totalmente conseguido, mas dá mais esperança ao lidar com os dilemas da participação na sociedade contemporânea (Innes & Booher, 2004).

⁷⁶ Ibidem.

Planear com as pessoas (a filosofia de base do planeamento através do debate) significa, naturalmente, não remover a dimensão subjectiva das decisões implicadas no planeamento (que constitui, como é consabido, um dos principais objectivos do planeamento e também da gestão urbanística tradicionais e da prática administrativa em geral) mas, ao invés, integrá-la no sentido destas poderem considerar as diversas perspectivas dos vários grupos intervenientes. O que, logicamente, levanta uma série de problemas básicos fundamentais.

Evidentemente, “admitir que a prática administrativa possa confrontar subjectividades diferentes traz uma ruptura com a administração tradicional (baseada no controlo disciplinar, normativo, autoritário, coercivo e ‘paternalista’), para dar lugar à ideia de organização democrática assente na capacidade de todos os cidadãos intervirem no processo decisional”.⁷⁷ Sendo certo que num processo desta natureza a componente jurídica tem que ser objecto de profundas adaptações de “tipo não convencional”, tal como Portas e Ascher salientam. E, conseqüentemente, também as decisões tenderão a aproximar-se dos princípios de racionalidade que, de facto, devem fundamentar o urbanismo, como defendem, por exemplo, Costa Lobo e Sidónio Pardal.

É, indubitavelmente, uma abordagem que está totalmente dependente da eficácia do **processo de participação**. Processo que, por sua vez, depende, em grande parte, das características político-culturais da sociedade. Por conseguinte, apenas seria viável no contexto de uma “realidade social em que as competências e o poder fossem iguais e em que o meio envolvente fosse absolutamente favorável. Só uma sociedade deste tipo poderia dispensar uma atenção permanente à estrutura do poder”.⁷⁸ Não a sociedade actual, que parece estar cada vez mais longe desta descrição ideal.

A adopção deste tipo de métodos participativos implica uma ruptura efectiva, material, com o modelo dominante e a mudança para um processo de desenvolvimento centrado nas pessoas, invertendo a tendência da concentração do poder de decisão em instituições impessoais, devolvendo-o às pessoas e às comunidades territorialmente organizadas. Um processo em que o impulso-base para a formulação e implementação do desenvolvimento teria que vir da respectiva comunidade. Centrar-se-ia na valorização do “capital social”, traduzido por um alto grau de consciência de cidadania, que seria estimulado e desenvolvido através, precisamente, de instrumentos eficazes para a formação de

⁷⁷ Ibidem., p. 82.

⁷⁸ Ibidem., p. 83.

consensos intersubjectivos, comunicacionais, e para a articulação de diferentes e diversificados actores sociais. Ou seja, através de verdadeiros métodos participativos. Mais concretamente, de uma participação plena, livre e sem constrangimentos.

Todavia, o que está a suceder é precisamente o oposto. Nunca, como hoje, em democracia, os constrangimentos foram tão intensos e diversificados. Nunca, como hoje, as relações humanas foram tão semelhantes às relações com coisas⁷⁹. Nunca, como hoje, se viveu um quadro de quase “terrorismo social” como aquele que se vive em Portugal, e em que, tendencialmente, a generalidade dos países ocidentais estão a transformar a vida das populações. Fenómenos como a moderna ideologização da ciência e da técnica (do positivismo dogmático), as novas tecnologias e a própria globalização parecem estar a minar e a diminuir, gradual mas visivelmente, as formas de governação verdadeiramente democráticas (formas para as quais, até há relativamente pouco tempo, a maioria de nós julgava estar a caminhar com razoável segurança) e, com isso, a capacidade de intervenção e participação colectivas⁸⁰. Os vínculos de carácter horizontal, que podiam (e deviam) unir a sociedade em torno de um projecto comum e torná-la mais eficiente, parecem ter entrado, paulatinamente e em aparente contra-ciclo com a própria evolução histórica, num processo de desgaste e despromoção, que tem fortalecido e consolidado, ainda mais reforçadamente, a relação vertical e hierárquica⁸¹, governantes-governados, administradores-administrados, chefes-subordinados, etc., com todas as ramificações e consequências inerentes, como o individualismo, a indiferença, a desconfiança, o oportunismo, o desânimo, frustração e revolta dos cidadãos e, finalmente, a desagregação social.

É, pois, evidente que num contexto sócio-político deste tipo (que caracteriza o nosso país e a generalidade dos países ocidentais), um tal modelo, ou qualquer outro baseado em

⁷⁹ Fenómeno que os pensadores da *teoria crítica* incluindo, naturalmente, Habermas, identificaram como “coisificação” ou “reificação”, que radica na perversão e instrumentalização da razão, face à necessidade de tudo objectivar para conhecer, com o fim de dominar e controlar, acabando, deste modo, por “coisificar” até o próprio homem e, com ele, toda a humanidade (Coutinho, 2002, p. 184 . 185).

⁸⁰ “Nas sociedades modernas, as discussões públicas são bloqueadas, sobretudo pela manipulação ideológica e política, bem como pela tecnização da política e pela acção mediática” (Coutinho, 2002).

⁸¹ Após cerca de três décadas de gestão horizontal nas escolas, o exemplo das reformas do ensino, neste momento em Portugal, reflecte bem esta tendência de reforço da hierarquização. Tendência que Innes, por exemplo, entende que “na época actual (...) é muitíssimo menos eficaz”. (Innes & Booher, 2004).

processos participativos fundados na comunicação, na colaboração, no consenso e no diálogo (no entendimento mútuo), não podem constituir hipóteses viáveis. É um modelo incompatível e contraditório com as nossas democracias, se observarmos atentamente todos os indícios e indicadores nelas presentes.

Neste tipo de contextos são possíveis com relativa probabilidade três interpretações. Uma, à qual adere facilmente a grande massa de defensores de uma democracia “musculada”, com lideranças firmes, dominadoras e controladoras (isto é, autoritárias, mas um autoritarismo típico das democracias ocidentais modernas), que poderá interpretar esta linha de pensamento muito mais como uma “corrente subversiva”, quiçá mesmo como “política de intervenção”, do que propriamente como uma nova e ampla “janela” para uma democratização autêntica, verdadeira e mais humanista. E, naturalmente, como uma explicação consistente e fundamentada para a via da flexibilização do “planeamento e gestão urbanística” como factor essencial para tornar os planos mais legítimos, mais eficazes e mais úteis à sociedade.

Situada no extremo oposto do espectro político-ideológico, outra interpretação olhará, por certo, esta corrente com alguma suspeição como sendo mais um subtil e inteligente “disfarce” da velha aspiração capitalista em remover os obstáculos com os quais o liberalismo económico ainda se debate. Uma possibilidade que não pode, de facto, ser excluída, tanto mais que a sua aparente vulnerabilidade a manipulações de todo o tipo é ampla.

E, finalmente, uma outra - que, aliás, não é difícil de admitir olhando precisamente para a realidade actual das nossas democracias - que defende que, a adopção de processos participativos, pela sua própria natureza, tal como salientam Allmendinger & Tewdwr-Jones (2002), corre facilmente o risco de se transformar num processo político acompanhado pelas armadilhas do comportamento estratégico político, isto é, naquilo que pretende neutralizar. Noutras palavras, “[...] pode começar a mascarar valores normativos profundamente estabelecidos e a esconder outras formas de pensar e actuar”⁸². E, neste caso, não apenas se incluem as potenciais e previsíveis investidas típicas do capitalismo avançado, como todos os desmandos eticamente censuráveis, por demais conhecidos de todos.

⁸² Idem.

Neste quadro, para o qual muito contribui o sistema jurídico-normativo, o “positivismo jurídico”, isto é, o direito, mas o direito como instrumento político das maiorias no poder⁸³ (apoiado por especialistas e cada vez mais tecnicizado), a administração institui e “legitima” um sistema de relações “assimétricas” com os cidadãos. Um sistema de relações baseado num “autoritarismo” caduco, que tende a tratar os cidadãos como meros números, como algo que não conta, não pensa e que apenas têm de obedecer. Tende a afastá-los, a não ser transparente, justa e eficiente, irradiando um clima de suspeição permanente e inelutável. A cultura cívica - que já não é abundante, bem pelo contrário - e os poucos e débeis **mecanismos tradicionais de participação** directa legalmente estatuidos, tendem a encontrar os maiores bloqueios em todo o sistema institucional, face à uniformização funcionalista e rígida, à burocracia, à captura dos sistemas de acesso às vantagens que a vida comunitária proporciona e à chocante insensibilidade social que, tendencialmente, molda os sistemas político e burocrático-institucional.

Sem dúvida, é neste tipo de contextos que os **métodos participativos** na formação da opinião e da vontade públicas mais se justificam; que mais evidenciam o seu carácter de condição essencial, de única via possível para melhorar e corrigir este estado de coisas e para se conseguir uma governação verdadeiramente democrática, estável e eficiente. Porém, também é um contexto fértil na criação de uma dinâmica paralisante muito poderosa. De um poder magnetizante de dificuldades e problemas (individualismo, indiferença, desconfiança, oportunismo, desânimo, revolta, desagregação, etc.), da qual só muito dificilmente as sociedades se conseguem libertar. É o “círculo vicioso”, de que fala Putnam⁸⁴. Um quadro “perfeito” para que a **perspectiva participativa**, de acordo com o débil modelo legalmente instituído e praticado, seja predominantemente rejeitada, pouco compreendida e praticamente não seja questionada teoricamente. Dificultando, assim, a possibilidade do apuramento das técnicas e a eventual passagem para um processo de

⁸³ Dado que, tal como Habermas defende em *Direito e Democracia*, “só a racionalidade moral, inerente à argumentação pública, livremente desenvolvida, permite impedir que acabe por não ser senão um instrumento político das maiorias no poder” (Coutinho, 2001, p. 316) “que se presta à instrumentalização política e económica” (Habermas, 2005, p. 18).

⁸⁴ O capital social (confiança, cooperação, reciprocidade, etc.) tende a reforçar-se e acumular-se na proporção da sua utilização, criando um círculo virtuoso (os pequenos sucessos animam as sociedades, mantendo ou reforçando as mesmas condições para resolver problemas mais amplos e complexos). A sua ausência conduz a um círculo vicioso, não necessariamente determinado culturalmente, mas que, de forma correspondente, é criado e incrementado pelo uso repetido e sistemático de práticas e interações contrárias. Isto significa que, depois de criadas estas dinâmicas, se torna muito difícil sair delas. Em princípio só com esforços (e não poucos) deliberados e pensados, estrategicamente dirigidos o permitirão. (cfr. Robert Putnam, *Making Democracy Work*).

evolução do conceito, capaz de influenciar e de poder iniciar o “círculo virtuoso” de acumulação de capital social.

Este “círculo vicioso”, este estado de aparente confusão de meios, de métodos, de perspectivas e, sobretudo, de formas e processos de relacionamento e de interação Estado/sociedade, talvez possa ser observado, legitimamente, como um equívoco com raízes profundas e estruturais ligadas basicamente à incapacidade que certos povos manifestam em reunir, organizar e dirigir os recursos comuns existentes, no sentido de um efectivo desenvolvimento colectivo. Apesar de não podermos estabelecer cientificamente esta correlação, isto é, de não podermos considerar o crescimento económico ligado mecanicamente a este problema (que Putnam acabou, de certa forma, por fazer em relação às regiões norte e sul de Itália), a verdade é que também não podemos interpretar que é por mero acaso que os países com mais problemas relativamente ao desenvolvimento económico-social também apresentem mais problemas ao nível do urbanismo. Ainda que muitos deles possuam, como é consabido, sistemas tão evoluídos e avançados como aqueles que vigoram nos países mais desenvolvidos. Esse é, aliás, precisamente o nosso caso.

Estes países conseguem importar e reproduzir praticamente tudo aquilo que é formal e circunstancial (com destaque especial para as normas jurídicas, para a legislação, a face mais visível dos fundamentos da ordem político-social e o modo mais fácil e mais imediato - embora, como já salientámos, ilusório - de “resolver” os problemas com que se deparam), mas são manifestamente impotentes para assimilar e transmutar a essência daquilo que é verdadeiramente estrutural e que converge para a formação de uma cultura compartilhada (no fundo, para uma socialização de todos os cidadãos em torno de referências, objectivos e convicções comuns). Ou seja, tudo aquilo que pode contribuir para um melhor relacionamento e interacção entre todos e perante o qual os cidadãos possam reconhecer-se e realizar-se, propiciando um clima indutor das necessárias plataformas de consenso geral, de confiança e coesão. Os casos dos países nórdicos, Suécia e Noruega, sobejamente conhecidos pelos extraordinários níveis de qualidade de vida e de organização que patenteiam, assim como também o caso do Luxemburgo e, talvez, da Suíça, parecem ser casos que se aproximam desta matriz. Noutras palavras, casos que se aproximam (pelo menos um pouco mais do que a maioria) dos pressupostos essenciais indutores do “círculo virtuoso” indispensável para atingir o progresso devidamente sustentado. Pressupostos estes que, no entanto, só podem ser identificados, assimilados e captados através de um olhar no qual alguns dos elementos básicos (indutores) já se encontram previamente inseridos. A participação (necessariamente com potencial gerador de “capital social” e não meramente formal) é, seguramente, o primeiro desses elementos básicos. É certamente devido a esta pequena diferença (de natureza), apenas na

aparência, que são muito difíceis de imitar e que o mimetismo, vulgarmente praticado por certos países (inserido no fenómeno da uniformização, hoje à escala global) é, quase sempre, parcial e selectivo. É um mimetismo pré-moldado por estereótipos. Por uma “visão do mundo” específica, própria, que produz “modelos” ou simplesmente “coisas” que não chegam a ser coisa alguma, necessariamente diferentes do objecto imitado (frequentemente inócuas, ou mesmo divergentes e contraproducentes). E, por conseguinte, apenas conseguem fazer uma reprodução limitada e parcial, despojada desses elementos básicos, mas essenciais. Elementos aos quais não se consegue aceder facilmente sem os atributos prévios e a capacidade adequada para apreender a sua existência.

Trata-se, sem dúvida, de uma dinâmica independente dos aspectos formais, isto é, de uma dinâmica extrínseca à legislação (cuja função instrumental tanto pode ter um efeito catalizador como de obstrução ou destruição) ou a imposições externas, e assente em bases muito sólidas e profundas. Uma dinâmica difícil de criar (mas muito fácil de obstruir e destruir) e, necessariamente, difícil de reproduzir e de transpor. O que, por certo, explica a relativa estabilidade dos níveis de desenvolvimento, quer nos países desenvolvidos, que revelam grande facilidade em manter os seus níveis (e até uma certa dificuldade em baixar significativamente de nível), quer nos países subdesenvolvidos (ou com problemas de desenvolvimento, como é o caso dos chamados países do Sul da Europa: Portugal, Grécia e Espanha) que manifestam claramente dificuldades em relação ao desenvolvimento e uma certa tendência em manter a situação de relativo atraso endémico e persistente.

Pois bem, e em termos mais concretos quais são, afinal de contas, as manifestações destas dificuldades no nosso contexto político, económico e social?⁸⁵ Quais são os **dilemas da prática da participação** institucionalizada neste tipo de contextos? Apesar da literatura ser relativamente escassa, numa breve síntese do panorama traçado, por exemplo, por Innes & Booher, com base em artigos escritos por académicos e gestores públicos, relativamente à situação norte americana (onde, a par com o Reino Unido, mais se tem discutido esta questão, por força da maior importância que, tradicionalmente, tem merecido⁸⁶), permite-nos fazer um enquadramento da **ambivalência** que domina a ideia

⁸⁵ Embora sem as prerrogativas (e sem a ambição) do rigor próprio do discurso científico, mas com o olhar crítico e interpretativo dado pelo filtro cognoscitivo do quadro teórico de referência adoptado, traçaremos, mais adiante, uma rápida panorâmica geral do contexto político, económico e social, na actualidade, em Portugal, essencial para o necessário enquadramento e análise das reformas de modernização do sistema do urbanismo, em curso.

⁸⁶ Inclusivamente, num documento publicado pelo representante do primeiro ministro do Reino Unido, em 2003, recomendou a reforma do sistema de planeamento para assegurar

de **participação** neste país. Ambivalência que é, seguramente, particularmente significativa para os restantes, onde a tradição e os problemas, bem diferentes, em princípio mais agudizam a relação com o conceito e a forma de encarar a prática da participação pública.

Com efeito, a maioria da literatura “parece assumir que o problema é que não se estão a usar os métodos correctos”. Porém, alguns autores vão mais longe ao defender que a participação directa (em oposição à indirecta, através do voto) é problemática e não funciona no Estado burocrático moderno. Outros afirmam que causa atrasos e não garante boas decisões. Outros ainda expressam a ideia de que os cidadãos estão frequentemente afastados das realidades política e económica e das melhores perspectivas de longo prazo para a comunidade; que os interesses vagos e superficiais representados pela generalidade dos cidadãos são sempre vencidos pelos interesses limitados dos grupos organizados; ou que os representantes do poder querem manter o controlo (Innes & Booher, 2004).

Alguns autores interessaram-se em identificar o carácter e as particularidades da dicotomia, especialmente contrastante, entre os actores e as pré-concepções que cada um, em geral, possui sobre a participação pública, isto é, entre os *experts* na matéria (os planeadores e decisores) e o público. Concluindo⁸⁷ que os primeiros defendem, normalmente, as ideias de que o público não quer participar, e que apenas as pessoas que são contra sentem motivação e participam; que os cidadãos não sabem como participar e quando participam interferem com as decisões técnicas, gerando o caos e atrasando a implementação dos projectos. Constatando, por sua vez, que o público reclama, de uma maneira geral, contra o facto de apenas ser consultado nas fases finais dos projectos ou decisões; que os assuntos controversos não são esclarecidos e respondidos; que parceiros importantes são deixados de fora; e que muita da informação disponibilizada geralmente está incompleta ou é simplesmente errónea.

Em resumo: são evidentes as exigências e dificuldades de concretização prática, de operacionalidade. Dificuldades às quais devemos acrescentar o receio de nada mudar, ou até mesmo de agravar as patologias e disfuncionalidades do sistema hierárquico e

que todos os sectores da comunidade fossem ouvidos através da construção de consensos e empenhamento participativo (Innes & Booher, 2004).

⁸⁷ Citamos Catarina Freitas, num estudo apresentado no *site* “Competence”, praticado pela “Intelligent Energy Europe”. Disponível em: <http://www.transportlearning.net/>. Acesso em 18 de Setembro de 2008.

burocrático vigente. E isto, aparentemente tanto no sistema institucionalizado de **participação**, naquela que é legalmente exigida na realidade em que vivemos, quanto num hipotético cenário próximo do ideal de governação baseada na **perspectiva participativa** da democracia na concepção habermasiana, isto é, de uma democracia autêntica. Ao menos dentro da perspectiva defendida por alguns opositores de Habermas, e mesmo por Allmendinger e Tewdwr-Jones (2002) quando afirmam que a participação pode “mascarar valores normativos profundamente estabelecidos e de esconder outras formas de pensar e de actuar”.

Ou seja, é manifesto o receio de que a **perspectiva participativa** defendida pela corrente comunicativa ou colaborativa possa manter o perigo de instrumentalização. E não apenas por parte de representantes das estruturas administrativas (como evidenciam Costa Lobo e Sidónio Pardal, relativamente à situação actual, independentemente da participação pública), mas também de grupos sociais mais organizados e qualificados e, de uma maneira geral, com maior poder de influência.

De facto, não se trata de uma dificuldade qualquer. O problema desta “dificuldade explicativa” não é uma mera dificuldade especificamente incrustada nas formulações teóricas expressas pelas perspectivas supra-mencionadas, em particular pela “corrente comunicativa ou colaborativa”. É já uma dificuldade intrinsecamente vinculada na sua base teórica e epistemológica. Constitui, precisamente, um dos pontos mais sensíveis e controversos do pensamento crítico de Habermas e, em particular, da teoria da acção comunicativa, nomeadamente por esta manifestar, ou pressupor, uma confiança excessiva na possibilidade de se chegar a uma sociedade comunicativa, auto-regulada pelo princípio da discussão, a uma sociedade dotada de uma “democracia radical”, como ele próprio afirma, isto é, uma democracia autêntica, verdadeira. Confiança que, segundo algumas das críticas que lhe têm sido dirigidas por outros pensadores proeminentes, como, por exemplo, P. Bourdieu e Alain Touraine (Coutinho, 2002), não está explicada e esclarecida satisfatoriamente.

O próprio Habermas, em “*Passado como Futuro*” (p. 98), ao admitir, aliás, de uma forma particularmente realista, que através da linguagem coloquial comum cada um de nós pode decidir-se a qualquer momento a manipular os outros ou agir abertamente de modo estratégico, acaba por salientar esta dificuldade. E isto, apesar de sustentar, na continuação, que “nem todos conseguem portar-se continuamente dessa maneira. Caso contrário, a categoria ‘mentira’ perderia o seu sentido e, no final de tudo, a gramática da nossa linguagem desmoronaria. A apropriação da tradição e a socialização tornar-se-iam impossíveis. E nós teríamos que modificar os conceitos que utilizamos até aqui para caracterizar a vida social e o mundo social”.

Ora, certamente não corremos grandes riscos de exagerar se afirmarmos que este é, precisamente, o quadro muito próximo daquele que se vive na actualidade. Por conseguinte, esta é uma questão que permanece em aberto e que precisa ser devidamente escarpelizada e elucidada. E dentro deste âmbito, compreender qual a relação entre as práticas do urbanismo, mais precisamente entre o “planeamento e gestão urbanística” e o tipo de sociedade, os princípios, os paradigmas, os valores e normas que a regem, isto é, o tipo de democracia, as relações humanas e interações sociais (e institucionais) que esta pressupõe (e sobretudo, perceber como esta pode funcionar, as suas especificidades, derivações e reflexos) é uma questão altamente pertinente e decisiva. É uma questão pragmática que deve ser transformada numa questão teórica central da maior importância para o nosso estudo, já que ela constitui a base estrutural da consistência de todo o edifício conceptual da corrente comunicativa ou colaborativa e, em particular, do “planeamento através do debate”. E, por extensão, também das ideias e perspectivas dos autores aflorados (neste caso, face aos elementos teóricos convergentes nelas identificados, como **democracia, participação e consenso**, bem como todos os conceitos e ideias com eles inter-relacionados, neles apoiados ou que os pressupõem).

E a resposta, ainda que necessária e oportuna, deve abranger não apenas os aspectos ligados à compreensão da realidade cultural contemporânea, ou seja, aqueles aspectos que, embora determinantes, são externos ao planeamento e gestão urbanística, mas também, e sobretudo, aqueles que se relacionam mais directamente com a especificidade da prática aplicada em concreto. Quer dizer, deve também abarcar e esclarecer de uma forma directa, clara e inequívoca, os aspectos funcionais, os aspectos internos ao “planeamento e gestão urbanística” que, precisamente, pretendemos prioritariamente evidenciar e interpretar nesta investigação.

4.3. Aparentes dificuldades e lacunas da Teoria Crítica

Sem dúvida, todas estas críticas, estes problemas empíricos e dificuldades práticas condensadas em torno do seu significado essencial, reduzidas à sua essência, acabam por coincidir com um dos aspectos mais questionados e criticados do pensamento habermasiano (e ainda sem respostas satisfatórias, segundo os seus críticos): o cepticismo com que é encarada a possibilidade de se poder atingir uma sociedade comunicativa, auto-regulada pelo princípio da discussão, uma sociedade dotada de uma democracia radical (Coutinho, 2002).

Habermas não esquece nem desvaloriza estas (e outras) dificuldades e problemas. Ciente de que “para um Estado não basta ter as instituições do Estado de direito [...]. É ainda necessário completá-lo com uma **cultura política democrática** e uma sociedade civil vivas, emancipadas do poder político” (Habermas, 2005, p. 83) - o que é o mesmo que dizer, uma democratização do Estado de direito através da prática pública da discussão e da argumentação, isto é, das capacidades da comunicação -, chama-nos a atenção para uma questão de importância verdadeiramente decisiva. Uma questão sem a qual não é possível atingir as condições de interactividade comunicacional (“uma interacção linguisticamente mediada”), uma sociedade comunicativa e, conseqüentemente, uma democracia autêntica: **acabar com o bloqueio à comunicação que se verifica na actualidade.**

Convicto de que “as discussões públicas são bloqueadas, sobretudo pela manipulação ideológica e política, bem como pela tecnicização da política e pela acção mediática”, para acabar com o bloqueio à comunicação nas sociedades modernas Habermas preceitua que é necessário chegar a um estabelecimento consensual, legítimo, das normas interactivas, no sentido de os discursos respeitarem três parâmetros: a verdade das proposições, a justeza das normas e a sinceridade dos participantes. Ou seja, faz depender a validade do discurso da autonomia cognitiva e moral, da acção e do pensamento de todos aqueles que nela tomam parte. Por conseguinte, da ausência de qualquer espécie de dominação, de quaisquer constrangimentos. Em particular da dominação implicada e proveniente da racionalidade técnica (Coutinho, 2002, p. 341) e, mais precisamente, da moderna ideologização da ciência e da técnica, da tecnicização da política e do positivismo jurídico. Em suma, da dominação provocada por um pensamento pretensamente racional que “corrompeu as actividades teóricas para desviá-las dos seus verdadeiros fins práticos e emancipadores” (Habermas, 2005, p. 51), de uma ciência que se esquece da auto-reflexão, de uma “ciência sem consciência” (Morin – título da obra). Dominação esta que impossibilita que se estabeleçam “relações de reconhecimento simétricas, próprias das formas de vida estruturadas pela comunicação, nas quais a reciprocidade e o respeito estão já previamente inseridos” (Coutinho, 2002, p. 313). Numa palavra, a resposta está numa democratização autêntica, verdadeira.

Só que, falar das condições para uma democratização autêntica da sociedade nestes termos é, evidentemente, um pouco vago demais e, necessariamente, insuficiente. Deixa várias questões basilares por elucidar, que se prestam a confusões, em especial no que respeita á sua operacionalidade. Questões que precisamente se encontram (e, certamente, não por acaso) no cerne dos dilemas que a prática de **participação** enfrenta, como se viu anteriormente. Entre muitas outras questões, pode-se, por exemplo, perguntar: de entre o número infindável de decisões públicas, quais as que devem ser

submetidas a discussão e quais as que ficam de fora?; quais os critérios de selecção e quem decide o que é posto em discussão? (isto, naturalmente, partindo do princípio elementar e lógico de que é impossível discutir todas as decisões). E, finalmente, em que condições se processa a **participação**? Já que, em última instância, está sempre dependente de uma vasta e diversificada gama de factores essenciais, como os valores e graus de interesse em jogo, o contexto sócio-político e económico, a informação, a educação, a consciência moral e cívica, etc..

É talvez por tudo isto, e muito concretamente pelas zonas “obscuras e cinzentas”, não esclarecidas completamente que, apesar de todos os seus esforços (e Habermas vai incomparavelmente mais longe do que esta modesta síntese; inclusivamente com fundamentações que contam com sucessivas correcções à teoria), as suas explicações continuam a não convencer e a suscitar com que muitos dos seus críticos exprimam reservas à operacionalidade na vida real da sua teoria da acção comunicativa (bem como de muitas outras concepções e aspectos do seu pensamento). Colocando dúvidas, nomeadamente, quanto à possibilidade de poder existir comunicação isenta de dominação e admitindo, inclusivamente, que a harmonia que propõe possa conduzir a sociedade para algo pior: para uma espécie de “terrorismo da transparência” (Coutinho, 2002, p. 387). Ao fim e ao cabo, como escreve Maria Coutinho, “a própria racionalidade comunicativa, que pretende pôr uma barreira à dominação da racionalidade cognitivo-instrumental, pode, pela sua própria lógica, terminar, tornando-se também uma dominação de pessoas” (2002, p. 389).

É certo que numa sociedade enredada e cativa num “círculo vicioso” de condições, de concepções e de problemas de vária ordem, a possibilidade de se adoptarem e generalizarem boas práticas para se atingir a harmonia e o progresso é extremamente difícil, uma vez que a maioria dos esforços - seja pela sua orientação de partida [frequentemente equivocada e contraproducente, já que “um pensamento mutilador conduz necessariamente a acções mutiladoras” (Morin, 2001, p, 22)], seja pelo próprio défice de receptividade (dada a ausência de condições básicas essenciais para potenciar a necessária pré-disposição) - terão poucas probabilidades de êxito. Pelo que só um longo e difícil processo (eventualmente de uma ou várias gerações) estrategicamente dirigido e pensado (sobretudo, e necessariamente, através de um processo educativo adequado - um aspecto que nos parece decisivo -, e de uma formação moral e cívica devidamente orientada), pode desencadear o “circulo virtuoso” a partir do qual tudo se torna mais fácil. E a chave desta transformação, como se disse, está na criação e valorização do “capital social” da sociedade, só possível com uma reforma do pensamento, com a imprescindível alteração do pensamento unidimensional e linear, hegemónico na nossa cultura.

De facto, este “círculo vicioso” não é um problema qualquer, não é um problema de somenos importância. Na verdade, este “círculo vicioso” pressupõe uma crise, e uma crise que é um problema complexo e multidimensional. E “quanto mais os problemas se tornam multidimensionais, maior incapacidade existe para pensar a sua multidimensionalidade; quanto mais a crise avança, mais avança a incapacidade para pensar a crise; quanto mais os problemas se tornam planetários, mais impensados se tornam. Incapaz de ver o contexto e o complexo planetário, a inteligência cega torna-se inconsciente e irresponsável. E mortífera” (Morin, 1993, p. 136).

Todavia, esta é, sem dúvida alguma, a realidade em que vivemos. E ainda que estejamos conscientes de que tudo o “que aspira à racionalidade é, por princípio, criticável” (Habermas, 2005, p. 8) - pois uma teoria é apenas um conjunto de hipóteses sempre abertas a aprofundamentos e a críticas -, parece evidente que, tanto o ceticismo da prática puramente teórica (patenteado, não apenas pelos opositores de Habermas, mas também por todos aqueles que têm criticado as formas de participação institucionalizadas, em especial nos países anglo-saxónicos), quanto os maus resultados da prática aplicada - e por conseguinte as dificuldades e lacunas apontadas -, transcendem a mera problemática dos limites da ciência. São críticas pertinentes, compreensíveis e, até certo ponto, legítimas. Legítimas, face ao quadro problemático específico em questão, que parece demonstrar que as coisas na realidade concreta estão longe de ser tão fáceis quanto aparentam em teoria. Estão longe de uma efectiva compatibilidade e de uma efectiva coerência entre a **teoria participativa** e a **prática participativa**, entre o “dever ser” e o “ser”. São dificuldades e lacunas que enfraquecem a consistência racional da teoria. E não apenas da teoria mais directamente relacionada com a prática participativa, mas também da que respeita a tudo quanto tem a ver com a democracia em geral e, naturalmente, com o quadro teórico de referência desta investigação.

Em suma, as críticas parecem ter sentido pelo menos sob um ponto de vista geral importantíssimo e uma razão particularmente forte e decisiva: pelo facto da teoria pressupor uma concepção ideal de governação que não existe e que é muito pouco provável que algum dia venha a existir. Por conseguinte, perante esta realidade, a questão específica e concreta que mais deve suscitar o nosso interesse científico será a de saber como superar estas dificuldades e lacunas de maneira a aperfeiçoar a plataforma explicativa da presente investigação, atribuindo-lhe a consistência teórica e científica de que carece. Procurar uma base teórica, um fio condutor, uma ideia estruturante para ultrapassar estas insuficiências (ou, ao menos, para as reduzir) e dar consistência à investigação será, pois, o que iremos tentar fazer a partir deste momento, para, em seguida, finalizarmos este capítulo de uma forma particularmente conclusiva com a

abordagem sobre as questões suscitadas pela especificidade do problema de investigação relativamente à teoria e prática participativas.

4.4. Uma base para a superação das “lacunas”

De facto, perante esta correspondência entre a **prática teórica** e a **prática aplicada** relativamente ao cepticismo e às dificuldades e deficiências associadas às perspectivas participativa e de interacção comunicacional (como componentes intrinsecamente indissociáveis da teoria da acção comunicativa de Habermas, que as suporta e fundamenta), torna-se oportuno - e até mesmo imprescindível -, extrair algumas consequências suficientemente relevantes e significativas no sentido de se poder apontar um caminho, uma via alternativa para tentar desfazer o impasse em que, aparentemente, nos encontramos.

Creemos, no entanto, que este impasse só poderá ser resolvido com soluções teóricas muito concretas. Com soluções teóricas susceptíveis de servirem como base de inspiração e orientação para que a sociedade possa, potencialmente, ultrapassar pragmaticamente esse círculo vicioso e entrar num “círculo virtuoso” gerador de capital social. O que, no campo disciplinar específico que nos interessa: o urbanismo (que é apenas uma pequena parte de toda a realidade social), é o mesmo que dizer, um caminho potencialmente conducente à racionalização, adequação e optimização dos métodos de controlo utilizados no “planeamento e gestão urbanística”.

Pois bem, esse caminho tem por base uma interpretação que vê a teoria da acção comunicativa (à semelhança, aliás, da perspectiva defendida por Morin em relação à teoria da complexidade - atrás referenciada - e da sua base axiomática fundamental, que sustenta que o conhecimento é uma construção permanente e inesgotável) não como um método e muito menos como um método perfeito e acabado, qual receita pronta-a-usar, em que nada mais conta, nada mais tem validade, mas como um processo de aprendizagem mútuo, compartilhado (não um estado). Um processo que estimula a criação de uma espécie de inteligência colectiva. Que estimula a coesão ou convergência de pontos de vista e de sinergias capazes de transformar as adversidades em oportunidades, a fragilidade do individualismo, do divisionismo e da dispersão, em energia e vigor da agregação de esforços, de inteligências, de saberes, de vontades e de objectivos. Mas um processo que também deve ser, simultaneamente, um projecto. Melhor, um processo que também deve estar inserido num projecto de construção social (e mais exactamente, de reconstrução social). Um projecto de socialização,

necessariamente evolutivo, sempre incompleto, inacabado, que nunca será acabado e que precisa de se construir e de se ir melhorando permanentemente com a prática.

Claro que, dentro destes pressupostos, esta prática ao ser encetada já não será, por assim dizer, uma prática qualquer. Nesse momento já contém (terá de conter), em si mesma, uma certa dinâmica própria. Já será uma prática em que o mais importante é a acção comprometida e informada com vista a agir bem e não a produzir explicações causais e leis universais, (Coutinho, 2002, p. 361). Já será uma prática que sente que precisa “de um pensamento que reconheça o seu inacabamento e negoceie com a incerteza” (Morin, 1993, p. 138). Que utiliza “o princípio moral segundo o qual os meios devem estar de acordo com os fins [...], com excepção de casos limites, perante os quais “meios ‘maus’ se tornam indispensáveis para evitar o pior” (Morin p. 122) - mas que nunca se deverão transformar na prática normal e corrente. Já será uma prática que sabe que a “política do homem deve assumir a multidimensionalidade e a totalidade dos problemas humanos, mas sem se tornar totalitária” (Morin, 1993, p. 118); que sabe que deve “responder a problemas específicos muito diversos, mas não de maneira compartimentada e parcelada, e que precisa de tecnicidade, de cientificidade, mas não deve submeter-se ao sistema da especialização que destrói o global e a responsabilidade” (Morin, 1993, p. 118).

Já será uma prática guiada pela interpretação que assume como natural e normal o pressuposto de partida de que a participação ideal, da mesma forma que a governação ideal, também não existe e jamais poderá existir. Tal como Innes & Booher (2004), estudiosos e defensores, como são, da corrente comunicativa ou colaborativa, o admitem - aliás, muito claramente -, ao concluírem que “a **participação colaborativa** é um ideal que nunca será totalmente conseguido [por se tratar de uma] participação materializada nas audições e comentários públicos e procedimentos de análise que dependem de uma cidadania informada e uma burocracia receptiva”, embora - acrescentam - dê “mais esperança para lidar com os **dilemas da participação** na sociedade contemporânea”.

Prática essa que pode ser vista como um caminho que contém as bases que permitem interpretar e evidenciar o verdadeiro carácter, o verdadeiro posicionamento da teoria da acção comunicativa no universo ao qual efectivamente pertence: ao universo das teorias. Ou seja, como um “projecto de mundo” formulado para a *praxis* e que precisa de patentear a sua capacidade explicativa na *práxis*. Mas um projecto de mundo muito claro, que pode ser definido como aquele segundo o qual as patologias da modernidade, em particular a falta de sentido patente na sociedade actual, bem como a erosão da liberdade, não devem ser imputadas à secularização das concepções do mundo (nomeadamente ao pluralismo de interpretações e de valores, característico da modernidade - que Weber considerava ser a causa irremediável), mas à presença da racionalidade económica e administrativa

nas esferas em que deve prevalecer uma racionalidade fundada no entendimento linguageiro. E isto, porque os seres humanos, reduzidos aos papéis de clientes e de consumidores de um aparelho funcionalista, capitalista ou socialista, não podem suportar o estiolamento do seu mundo cultural sem reacções patológicas (Coutinho, 2002, p. 252, 253).

Assim, e definitivamente, devemos poder afirmar, seguindo o pensamento de Habermas - e, em princípio, sem grandes riscos de controvérsia -, que “aquilo que está por debaixo destas patologias é uma *reificação* [isto é, uma apreensão adulterada, deturpada⁸⁸] da comunicação, que acontece quando um sistema económico-técnico toma ao seu cuidado imperialista as necessidades de reprodução social de uma comunidade” (Coutinho, 2002, p. 253). *Reificação* que, no entanto (de acordo com o postulado fundamental de todo o pensamento crítico habermasiano, que partilhamos⁸⁹), é possível mudar. Pois, como ele próprio observa, da mesma forma que “a mensagem do mito, nunca reconhecido como tal, é aceite ingénua e cegamente pelos membros de uma comunidade, quando esta aceitação *reificada* adverte na sua relatividade, a verdade já não deriva de uma aceitação cega mas de um confronto consciente, articulado na linguagem, enquanto linguagem comunicativa, suplantando a autoridade assumida, outrora, pelo mito” (Coutinho, 2002, p. 252).

Por conseguinte, a teoria da acção comunicativa é uma teoria que procura intervir sobre a prática social, buscando uma nova ordem para as relações sociais a partir da crítica à ordem presente, “capaz de inflectir as tendências regressivas da política oficial” (Coutinho, 2002, p. 315) e reorientar os caminhos da racionalidade através do exercício de uma racionalidade reflexiva, crítica, comunicativa e solidária (Coutinho, 2002, p. 336). Um objectivo plenamente justificado pela necessidade, inequívoca e fundamental, de encontrar outro caminho alternativo a esta democracia, que apenas uma minoria deseja (e ilusoriamente, sem que daí obtenha vantagens sustentáveis e duradouras). Já que, definitivamente, “definir a legitimidade democrática pelo simples ‘consentimento’ dos

⁸⁸ Reificação da comunicação, mais especificamente, é a apreensão do fenómeno da comunicação, eminentemente humano (um fenómeno social por excelência), como se se tratasse de uma coisa, de algo não humano ou supra-humano, e que é aceite pelos actores individuais sem que tenham percepção de que se trata de um fenómeno produzido e reproduzido pela acção humana. Ou seja, é uma realidade humana que é transfigurada em coisa, porque assim parece, segundo um processo de causalidade que a todos transcende.

⁸⁹ Cremos que é precisamente esta perspectiva, esta crença na possibilidade de mudança, que distingue Habermas relativamente à chamada primeira geração da Escola de Frankfurt. É, no fundo, e no essencial, esta crença que lhe serve de guia e de inspiração para orientar todo o seu pensamento para a busca de alternativas capazes de abrir novos caminhos para uma construção social positiva, distanciando-se assim da perspectiva predominantemente pessimista e negativa dos seus antecessores.

cidadãos [através do voto] foi uma acção fracassada. Tanto o exemplo do nazismo, quanto as diferentes formas de totalitarismo mostraram a que ponto tal consentimento podia estar alienado ou equivocado” (Habermas, 2005, p. 82).

E, definitivamente, não se trata de uma qualidade subversiva e muito menos misteriosa. Essa nova ordem não está tão distante nem tão ausente quanto se possa pensar. Algumas experiências desse caminho alternativo, ou pelo menos das suas bases (ou princípios) essenciais, parecem já existir entre nós. Talvez apenas seja necessário que se lhes dê uma maior atenção. A realidade dos países, que atrás demos como exemplo de casos de sucesso relativamente ao desenvolvimento: os países nórdicos, o Luxemburgo, a Suíça, etc., são, certamente, países onde a coesão social, o entendimento mútuo, a solidariedade e o humanismo conferem uma maior democraticidade, uma maior importância às pessoas e, conseqüentemente, uma maior e melhor exploração e redistribuição dos recursos. O conhecido - e muito apreciado - ambiente de trabalho da Google ou da Microsoft (para citar apenas dois exemplos, pois a Google lidera uma lista de mais 100 empresas americanas, que a revista *Fortune* nomeou, em 2008, como as melhores em ambiente de trabalho), referenciados a uma política e a uma filosofia muito próximas deste nosso quadro teórico, ao colocarem as pessoas no centro de todas as suas preocupações, ao investirem nos funcionários (nos seus membros, na sua população), fazem o óbvio, segundo esse mesmo quadro teórico (e de acordo com alguns artigos e comentaristas de *blogs* que circulam na internet). Como é evidente, investem em ideias, em criatividade e, naturalmente, na motivação e na produtividade dos seus funcionários. Sabem que ambientes pouco democráticos, hiper-regulados, de coacção, repletos de constrangimentos, de relatórios, de estatísticas e de regras e burocracias rígidas têm efeitos perversos e negativos. Sabem que inibem, precisamente, aquilo que querem potenciar.

Curiosamente, o facto da sucursal da Microsoft em Portugal ter ganho o prémio de melhor subsidiária do mundo pela segunda vez consecutiva (2007 e 2008) parece demonstrar que a promoção do “círculo virtuoso da motivação”, como o próprio director explicitou⁹⁰, é viável em qualquer parte do mundo e com toda a gente (incluindo em Portugal e com os portugueses). O que tem de haver, seguramente, é uma cultura e um espírito que oriente a vontade política e as políticas nesse sentido.

Num âmbito igualmente circunscrito, cremos que foi isso precisamente que aconteceu há 32 anos com a Escola da Ponte em Vila das Aves, a cerca de 30 Km da cidade do Porto, quando José Pacheco tomou a iniciativa de pôr em marcha um projecto educativo pioneiro,

⁹⁰ Jornal Metro, 3 de Outubro de 2008.

baseado em três valores fundamentais: solidariedade, responsabilidade e autonomia dos educandos. A utopia de uma escola onde não há aulas, onde não há testes, horários ou turmas e que permite a cada aluno escolher o professor, o que quer aprender e quando quer ser avaliado, foi realizada, segundo as próprias palavras do seu mentor⁹¹.

Independentemente de alguns aspectos específicos próprios de um projecto educativo, que podem ser mais discutíveis (mas que se nos afiguram marginais para o que pretendemos enfatizar), aquilo que interessa destacar é o facto das grandes referências deste projecto educativo assentarem na criação e valorização do “capital social” da sociedade. Isto, através da linha paradigmática dos seus princípios fundadores, que se caracteriza pela importância dada à pessoa humana e aos valores éticos e morais, pelo desenvolvimento da consciência de cidadania, pelo estímulo à formação de consensos intersubjectivos e comunicacionais e, necessariamente, pelo incitamento à participação plena e sem constrangimentos. E tudo isto, com uma autoridade que não se confunde com nenhum tipo de autoritarismo, como o próprio autor declara, aliás. Portanto, podemos dizer, verdadeiramente democrática. Um aspecto fundamental e decisivo que, obviamente, deve ser aplicável relativamente aos ambientes de trabalho, há pouco referidos. Ambientes de trabalho que, obviamente, recusam o modelo esclerosado assente na divisão do trabalho, na especialização, na selecção racional dos trabalhadores, na impessoalidade e na normalização, e que tem como referência o velho paradigma burocrático-mecanista baseado na racionalização do trabalho, idealizada por Taylor e posta em prática pelo *fordismo*, e na normalização e padronização caracterizadas por Weber.

Evidentemente, estes casos (e outros semelhantes) são “projectos de mundo” exemplares, que se perdem na imensidão das macroestruturas sócio-políticas deste mesmo mundo. Os seus benefícios são incontornáveis (e a prova está claramente estampada no prestigiado estatuto social de que são alvo), mas os seus efeitos reais são manifestamente insuficientes. Precisam, evidentemente, de ser generalizados e massificados.

Todavia, dentro desta óptica, torna-se mais claro e evidente que, de nada vale estatuir e institucionalizar, por meio do direito, regras de conduta e procedimentos para uma participação pública que, obviamente, não pode resultar e que apenas se efectua para cumprir a “calendarização” pré-determinada, o mero formalismo legal. Que apenas serve para cumprir esse mesmo direito (a lei) enquanto tal, mas à margem da sua própria essência, sendo frequentemente não apenas inócuo, mas também contraproducente, se não mesmo pernicioso, como, aliás, parece acontecer mais vulgarmente. E desde logo, por formalizar (jurisdicizar ou institucionalizar) normas que deviam fazer parte da

⁹¹ Jornal de Notícias, 1 de Outubro de 2008.

individualidade de cada um. Por “externalizar”, se assim se pode dizer, aspectos essenciais básicos da formação ética, da moral, ou seja, aspectos de uma socialização que devia ser orientada para o reconhecimento discursivo das pretensões à validade normativa. O que, obviamente, apenas pode ocorrer a partir do momento em que os cidadãos se compreendem e se comportam colectivamente como autores dos direitos aos quais querem submeter-se enquanto destinatários.

Trata-se, nada mais nada menos, do fenómeno, observado por Habermas, da separação entre os domínios da legalidade e da legitimidade, isto é, entre as normas legais e os fundamentos, a justificação prática que devia conferir a esta legalidade uma efectiva legitimidade, um fundamento racional para a legalidade e para o conjunto das normas morais. Evidentemente, estas carecem de ser aceites como “correctas”, por razões precisas e inteligíveis depois de examinadas em discussão racional de ordem prática, concreta. Pois “a normatividade do direito e da justiça [isto é, a legitimação de uma democracia autêntica] só pode nascer da autonomia moral dos próprios cidadãos, da cooperação e da discussão entre eles e de condições de liberdade e de igualdade, de maneira a fazer com que o uso dos seus direitos de comunicação seja orientado para o bem público” (Habermas, 2005, p. 82).

Pois muito bem, em poucas palavras e partindo de todos estes fundamentos que sustentam, ao fim e ao cabo, que os homens se têm que tornar mais racionais, e para que o necessário processo de racionalização possa, precisamente, prosseguir e não regredir, no que respeita especificamente ao “planeamento e gestão urbanística” parece sólido partir de uma base que enfatize a via da **agilização e simplificação** massivas e generalizadas da prática administrativa, substituindo a rigidez das normas jurídicas pela “aplicação flexível de normas internalizadas, mas susceptíveis de reflexão”. A única maneira, segundo Habermas, de levar a cabo um processo de racionalização das normas sociais ao nível do marco institucional, dotando “[...] os membros da sociedade com oportunidades de uma mais ampla emancipação e de uma progressiva individuação” (1968, p. 88). Desta forma, multiplicar-se-iam as oportunidades de diálogo e argumentação de cada individuo e estimular-se-iam as interações quotidianas e, portanto, também a possibilidade de se “ir construindo soluções, cada vez melhores através da dinâmica intersubjectiva” (Coutinho, 2002, p. 378).

Mas não uma via de agilização e de simplificação tipo “Simplex”⁹², ou semelhante. Não uma simplificação que suprima e minimize imprudentemente, ou que simplifique as

⁹² Como é do conhecimento geral, Simplex foi o termo com o qual foi designado o programa de simplificação administrativa e legislativa, lançado pelo Governo em 2005. Os seus

realidades complexas que enfrentamos. Não uma razão demasiado rudimentar, que considera que se podem resolver os complicados problemas da cidade simplificando-os. Uma agilização e uma simplificação que, depuradas de dominação, de autoritarismo e dos constrangimentos desnecessários e supérfluos, permita, por um lado, internalizar socialmente as boas normas (com as quais todos, de forma mais ou menos imediata ou mediata, devem encontrar um acordo) e, por outro, criar espaço para que cada um se realize, juntamente com todos os outros, de espírito aberto, na igualdade, no diálogo e na cooperação.

Tudo o que se fizer neste sentido nunca será completamente satisfatório e suficiente. É, certamente, necessário, precisamente no sentido de internalizar as boas normas, intervir ao nível da educação (que é um factor decisivo - já o dissemos e reiteramos) e da vida política, sobretudo da governação, com objectivos claros de se ir construindo uma sociedade mais fraterna, mais justa e mais humanizada. Mas é, seguramente, uma via para a mudança pragmática e concreta, e não para ficarmos meramente na teoria. É uma via cuja prática corresponde e enquadra-se perfeitamente no espírito da teoria da acção comunicativa e na estrutura essencial do projecto epistemológico de Habermas, que tem como pano de fundo o “pensar a actual situação da cultura ocidental, isto é, a ‘efectividade de hoje’, e, simultaneamente, respondendo às suas exigências, transformá-la” (Coutinho, 2002, p. 83). Todavia, neste caso específico, com a finalidade, bem mais limitada e modesta, de pensar e compreender a actual situação do urbanismo em Portugal, em particular a rigidez e o determinismo que o caracteriza.

objectivos expressos eram (e continuam a ser), no essencial: orientar a Administração para uma resposta eficaz às necessidades dos cidadãos e das empresas, para, dessa forma, por um lado, aumentar a confiança dos cidadãos nos serviços e nos funcionários públicos, facilitando a sua vida quotidiana, o exercício dos seus direitos e o cumprimento das suas obrigações e, por outro, permitir às empresas obter mais rapidamente licenças e autorizações e cumprir outras formalidades de que necessitem para exercer a sua actividade ou dispensá-la desses procedimentos quando se prove a sua inutilidade, e ainda facilitar a racionalização e a eficiência da própria Administração Pública, promovendo maior partilha de meios e informação entre serviços públicos, maior colaboração nos processos que são transversais e a organização do trabalho em rede. Objectivos estes que convergem na finalidade geral que se pretende atingir: favorecer a competitividade de Portugal, reduzindo os custos de contexto para o exercício das actividades económicas. A simplificação, de acordo com a própria metodologia do programa, deve ser entendida como uma política de acções permanentes de correcção e de compensação da excessiva rigidez da forma de lei e das práticas regulamentares e administrativas que lhe são associadas, para que a Administração possa responder eficazmente aos desafios de mudança e de inovação, próprios da contemporaneidade. Mais à frente voltaremos a abordar este programa, para mostrar algumas contradições básicas, especialmente grosseiras, de determinadas reformas do sistema de urbanismo, que, sob os seus auspícios, têm sido levadas a cabo.

É evidente que agilizar e simplificar dentro desta óptica de pensamento, desta concepção, tendo por base os princípios fundamentais desta linha teórica, simultaneamente filosófica, social e política, não compartimentada e plural, significa, necessariamente, como aliás Morin muito bem preceitua de forma categórica, desligarmo-nos da “obsessão quase religiosa de fazer triunfar a **ordem** do mundo e [da] obsessão quase delirante de encontrar a pedra fundamental [...] com a qual teria sido constituído o universo”. Obsessões que são hoje, inequivocamente - e mais do que em qualquer outro período da nossa história -, os paradigmas-guia fundamentais (já que é o perfeccionismo utilitarista sistemático e metódico que se persegue obstinadamente). Ainda que inconscientes e, naturalmente, ilusórios como todos os paradigmas, são eles que irrigam e controlam o pensamento consciente, determinam conceitos e comandam discursos e teorias (Morin, 1998, 2000). E, precisamente por isso, causam mais problemas do que aqueles que procuram resolver. São “curtos de vistas” - e até mesmo cegos - para ver com o mínimo de realismo a própria realidade que criam.

Claro que, por todas as razões evocadas, o quadro teórico de referência desta investigação (isto é, a plataforma explicativa que nos serve de base nas elaborações teóricas que empreendemos) é formado por um conjunto de proposições que recusam a noção de **ordem** (ordem das ideias, do pensamento, da razão, do conhecimento e, por conseguinte, ordem urbana e ordem pública, na relação que procurámos elucidar anteriormente: perante a qual esta última dilui a primeira) vinculada à concepção determinista e mecânica do mundo. São proposições teóricas que não consideram a **desordem** uma consequência da ignorância do homem ou da sua incapacidade de organização, mas um estado ou fenómeno por detrás do qual existe sempre uma **ordem** a ser descoberta e a ser compreendida; que não comungam da ideia (muito difundida de acordo com o pensamento clássico) de que **ordem** e **desordem** se excluem, mas antes procuram colocar em diálogo a **ordem**, a **desordem** e a organização.

Em suma, considerando que a **teoria da complexidade** nos convida a encontrar e potenciar operadores cognitivos que facilitam a nossa compreensão da complexidade dos fenómenos do mundo real, isto é, uma leitura e uma análise de maior abrangência, maior rigor crítico e maior profundidade dos complexos fenómenos sociais contemporâneos, atendendo nomeadamente às suas várias dimensões, relações e interações, ajudando-nos “a revelar não só as incertezas inerentes às próprias estruturas do nosso conhecimento, mas também os buracos negros de incerteza nas realidades presentes [...]” (Morin, 1993, p. 105);

Considerando que a **teoria crítica** nos propõe um método alternativo às interpretações sociológicas, económicas, estéticas, psicológicas e filosóficas tradicionais, pela crítica dos métodos e objectivos por elas defendidos, que se encontram precisamente na origem dos erros cometidos pela sociedade moderna, e que privilegia o plano de aplicação prática das ideias; e, ligado a ela, em particular, a **teoria da acção comunicativa**, remetendo-nos para uma concepção da linguagem dialógica, em contraposição à racionalidade monológica e em nome de consensos possíveis, como meio estratégico para alcançar esses fins, isto é, dando-nos acesso a uma visão de homem emancipado de um conjunto de relações de poder exploradoras das suas forças e das suas habilidades. Noutras palavras, a uma verdadeira humanização e a uma democracia autêntica;

Considerando, finalmente, que a **teoria do capital social** nos aproxima das linhas orientadoras, das práticas e das condutas sócio-comportamentais especialmente sinérgicas: de confiança, reciprocidade, solidariedade e cooperação, necessariamente através da dinâmica intersubjectiva comunicacional e participativa, imprescindíveis para que o desenvolvimento e progresso económico possam ocorrer;

Então, a **plataforma explicativa** desta investigação, ao procurar afirmar-se como um adequado, coerente e lógico entrelaçamento dos princípios essenciais das três teorias (já que uma fusão perfeitamente unificada e consistente na sua plenitude analítica, compreensiva e explicativa seria uma tarefa provavelmente impossível e uma ambição que, de resto, transcenderia o âmbito do nosso trabalho), necessariamente também desfruta potencialmente das prerrogativas cognitivas suficientemente ricas e poderosas indispensáveis à formulação e estruturação da visão de síntese de que precisamos.

E a visão de síntese de que precisamos é uma visão que recusa a ideia de um mundo estável, constante e invariante, um mundo que obedece a uma ordem absoluta, capaz de reger todas as coisas do universo. Por conseguinte, uma visão que recusa o determinismo; o determinismo que exclui o singular, as contingências, a subjectividade e a incerteza, tornando tudo ilusoriamente mais simples e transparente. Uma visão que sabe ver a necessidade irrenunciável e imperiosa de reduzir o excesso de ordem⁹³. Ou, talvez melhor, de reduzir a busca incessante e obstinada pela ordem das coisas e do mundo

⁹³ Excesso de ordem que, como se sabe, vale a pena lembrar – constituiu o rastilho para os acontecimentos de Maio de 68. A palavra de ordem da luta dos estudantes franceses (com enormes reflexos em todo o mundo) era, então, “é proibido proibir” e reivindicava-se a libertação total: da palavra, das ideias, da afectividade, da espontaneidade, da criatividade e do gosto. Porém, a obsessão pela “ordem” não esmoreceu, tendo, inclusivamente, ampliado os seus efeitos sob as ideias liberais de um capitalismo progressivamente mais tecnocrático e burocratizado que paulatinamente se foi instalando em todas as democracias ocidentais.

(mais precisamente, de uma determinada ordem das coisas e do mundo) que caracteriza a realidade do capitalismo burocrático moderno (a sua dinâmica e os seus métodos de controlo e manipulação), provocando os constrangimentos desnecessários e supérfluos contra o qual se debate a sociedade contemporânea, causando-lhe as mais diversas patologias e a consequente erosão da liberdade - incluindo, naturalmente, no domínio particular e específico do urbanismo.

Ou seja, é uma visão com capacidade de procurar na simplicidade - o mesmo é dizer, num Sistema do Urbanismo mais simples -, o grau de abertura, a flexibilidade, a criatividade e a liberdade que nos conduza à verdadeira racionalidade. Simplicidade como reflexo, não de uma redução da complexidade da realidade, mas de uma compreensão mais realista e aprofundada do “real” (ainda que não de todo o “real”, que permanecerá inapreensível). Que “é fruto [necessariamente] do debate argumentado das ideias e não a propriedade de um sistema de ideias” (Morin, 1993, p. 136). Não do debate formal, hierarquizado e controlado pelos sistemas de participação institucionalizados, mas antes do processo de justificação política e técnica das acções e decisões urbanísticas, guiada pelos princípios morais do sentido da justiça e da capacidade de agir segundo uma concepção do bem. Processo de justificação esse que, podendo decorrer de uma participação livre, activa, espontânea e emancipada (e que, portanto, pode ocorrer incidentalmente e a todo e qualquer momento), vai para além dela, transcende-a, digamos assim, por antecipação. Ou seja, um processo de justificação como algo ao qual as acções e decisões já se encontram previamente embebidas e vinculadas.

4.5. Questões suscitadas pela especificidade do problema de estudo

A participação pública como “forma de ser e estar no mundo”, como qualidade intrinsecamente ligada às características político-culturais da sociedade, tal como temos vindo a concluir, é o factor-chave, o elemento indutor central e imprescindível da vasta e complexa cadeia sinérgica de elementos susceptíveis de traduzirem uma cultura cívica conformada pela racionalidade dialógica, comunicativa, em contraposição à racionalidade monológica, à racionalidade de homem individualista, possessivo e instrumental (que Habermas, face ao défice de democraticidade existente, afirma ainda imperar na sociedade e que precisa de ser ultrapassada para se poder atingir uma democracia autêntica, verdadeira, e obviamente uma sociedade desenvolvida social e economicamente). Por conseguinte, a participação e tudo o que ela pressupõe (seja como condição prévia à sua prática efectiva seja como consequência) é, sobretudo e no essencial, um atributo cultural. Um atributo de uma cultura assente em bases teóricas,

científicas, filosóficas, éticas e morais muito concretas e perfeitamente identificáveis com a essência antropológica e humanista mais profunda e verdadeira da sociedade. Bases essas que, obviamente, nada têm a ver e não se compaginam com a participação meramente formal. É dentro destes princípios que a participação pública, em qualquer dos seus níveis e formas (individual ou colectiva, de audição, negociação, concertação, envolvimento e consulta) e em qualquer contexto da esfera pública, deve existir e ser praticada, fomentada, generalizada, livre e sem constrangimentos de qualquer espécie, tendo por base uma concepção de homem comunicativo. Apenas um quadro deste tipo permite a aproximação à visão realista do urbanismo e, portanto, compatibilizar racionalmente os seus mecanismos, instrumentos e práticas.

E esta é, definitivamente, a única forma de potenciar a “prática quotidiana orientada para o entendimento”, a única forma de potenciar “[...] a eminente capacidade de realização da linguagem comum coloquial que circula pela sociedade, a qual, do mesmo modo que a mão humana - um monopólio antropológico - é capaz de resolver tarefas especialmente complexas exactamente porque não se especializou, nem foi unilateralizada em códigos especiais”⁹⁴. Por outras palavras, a única forma de potenciar o papel importantíssimo e decisivo que a linguagem e a comunicação deviam desempenhar entre as pessoas na sociedade, e de contrariar, assim, “o cepticismo da teoria do sistema”⁹⁵, que desconhece tal capacidade (Habermas, 1993).

Tal significa que tudo no planeamento e gestão urbanística é, por principio, discutível e que as técnicas para melhorar o processo de aplicação prática da participação (que

⁹⁴ Jürgen Habermas, *Passado como Futuro*; Tradução, Flávio Beno Siebenichler, Rio de Janeiro; Tempo Brasileiro, p. 109, 1993.

⁹⁵ Explicitemos o conceito habermasiano de “sistema”. Habermas, para desenvolver a sua Teoria da Acção Comunicativa, concebe a sociedade articulada em dois níveis distintos, que associa os paradigmas de “mundo da vida” e “mundo do sistema” ou “sistema”. O mundo do sistema é o mundo em que se desenvolvem as acções estratégicas, instrumentais, quer dizer, que se consubstanciam por uma articulação racionalizada de meios para obtenção de certos fins e orientada pelo êxito. A política e a economia, assim como também, necessariamente, o planeamento fazem parte desse mundo (Habermas, em *Técnica e Ciência como “Ideologia”*, p.45., refere-se á planificação – em geral, entenda-se – como uma acção racional dirigida a fins de segundo grau). O mundo da vida é aquele em que os sujeitos interagem na busca do consenso. No mundo da vida as acções são comunicativas. O mundo do sistema recusa as acções comunicativas, substituindo-as pelo dinheiro (no sistema económico) e pelo poder (no sistema político). É com a hipótese dos âmbitos de acção comunicativamente estruturados (do mundo da vida) terem ficado submetidos aos imperativos dos sistemas de acção organizados formalmente (do mundo do sistema), que Habermas explica, em Teoria de Acção Comunicativa, o tipo de patologias sociais que hoje, segundo as suas próprias palavras, se tornam cada vez mais visíveis.

conduz à elaboração de planos mais eficazes e democráticos - Rob Goodspeed, 2008), devem ser estimuladas e trabalhadas.

Não obstante porém - e esta é a questão de fundo mais relevante que queremos salientar - , a desejável generalização e transversalidade da participação, e tudo o que ela pressupõe como o diálogo intersubjectivo, o consenso, a confiança, a cooperação e a solidariedade, numa palavra, o “capital social” da sociedade e todas as formas do seu incremento e valorização, não anulam a componente de especialização existente e necessária. Elucidemos, no entanto, esta problemática, que parece à partida contraditória.

4.5.1 A problemática especialização-participação

Com efeito, a especialização existe e é, de uma maneira geral, nestes processos como aliás nos demais, uma componente imprescindível e decisiva. A especialização, logicamente, não desaparece com a participação e o debate dos interessados em defesa dos seus pontos de vista e dos seus interesses. Pelo contrário, a especialização destaca-se nestes processos exactamente porque constitui o núcleo essencial do objecto da participação. Ela fornece, não apenas os conteúdos que a alimentam, evidenciando-os e definindo os aspectos e os contornos mais relevantes e problemáticos ou controversos do debate, isto é, da interacção comunicacional pressuposta na participação, mas também, e simultaneamente, que a justificam. Desde logo porque a concepção de democracia autêntica, verdadeira e a criação e valorização do capital social nela intrinsecamente implicada, exigem que os actos e decisões de carácter individual, dentro da esfera pública, sejam limitados e escrutinados através precisamente da participação dos cidadãos, que para tal devem ser devidamente informados. Exigência que é particularmente reforçada pela componente subjectiva, muitas vezes contida nas decisões técnicas com grande impacto na vida colectiva.

A necessidade e utilidade do saber especializado é inquestionável e incontornável. E, mesmo que alicerçado, como deve ser, numa “ciência com consciência” (no sentido moriniano), também ele limita e condiciona a participação. Apesar de se tratar de uma noção com um elevado grau de indeterminação, o saber especializado terá que ser devidamente articulado em cada caso concreto. Essa articulação pode ocorrer, em certos contextos, de uma forma mais ou menos difícil e controversa como consequência, quer do maior ou menor hermetismo e complexidade dos conteúdos em debate ou da eventual imprecisão dos seus limites, quer da sua importância ou interesse para a vida das pessoas. E noutros, de forma, por assim dizer, tácita, “natural” e pacífica, face ao reconhecimento do valor e utilidade que a sociedade consagrou e reconhece a

determinados domínios de conhecimentos, tipo de saber-fazer profissional ou conteúdos de criação. No dizer de Giddens (1991), face à “crença na credibilidade de uma pessoa ou sistema, tendo em vista um dado conjunto de resultados ou eventos”.

Com limites imprecisos encontram-se, entre muitas outras, as actividades estético-expressivas como a escultura (talvez o exemplo mais paradigmático), mas também a arquitectura, o urbanismo e, conseqüentemente, o planeamento, nas quais, como é consabido (e como, aliás, tivemos a oportunidade de recordar há pouco), os domínios da intuição e estético-expressivos têm, e terão sempre inevitavelmente, um peso muito significativo e, frequentemente, predominante. Os cidadãos poderiam, certamente, entre muitas outras actividades ou acções de outros campos disciplinares (reunidas certas condições), participar na criação e implantação de um monumento, edifício, ou parte de cidade, mas, logicamente, o resultado ficaria, necessariamente, muito aquém daquele que seria obtido por um escultor, um arquitecto e um urbanista, os profissionais que se especializaram nessas actividades. A sociedade ficaria, seguramente, seriamente prejudicada. É precisamente por isso que não faz sentido (e é, inclusivamente, um contra-senso pernicioso - se estamos a avaliar correctamente a experiência de Siza) submeter a criação desse monumento, edifício ou parte de cidade, nos seus aspectos estético-expressivos, a discussão pública. Diferentemente, por exemplo, da sua localização, do tema, simbolismo, dimensão ou outro aspecto particular, sobre os quais já pode ter alguma pertinência auscultar a opinião dos cidadãos interessados, uma vez que não são domínios específicos desses profissionais e podem, por outro lado, justificar determinados interesses, mais gerais ou mais específicos.

Evidentemente, esse saber especializado, “consciente”, deve ser sempre conformado por “um pensamento que reconheça o seu inacabamento e negocie com a incerteza” (Morin, 1993, p. 138), pelo “princípio moral segundo o qual os meios devem estar de acordo com os fins [...]” (Morin p. 122) e deve saber “responder a problemas específicos muito diversos, mas não de maneira compartimentada e parcelada”. “Precisa de tecnicidade, de cientificidade, mas não deve submeter-se ao sistema da especialização que destrói o global e a responsabilidade” (Morin, 1993, p. 118). Ou seja, deve proceder à sistemática interligação de domínios: do **raciocínio científico**, da **filosofia política e moral** e da **apreciação expressivo-estética**, cuja síntese permitirá construir e formular o discurso, não apenas de articulação com a participação e o debate, como também daquele, outro, que conduz à simplificação do sistema do urbanismo, no qual tais pressupostos já se encontram previamente inseridos.

Mas a execução dos planos urbanísticos - e essa é verdadeiramente a matéria que nos interessa - sendo uma actividade que ocorre, necessariamente, numa fase, por assim

dizer, de fim de linha do controlo da construção da cidade por parte da Administração, é um território predominantemente da arquitectura. O ponto de equilíbrio entre a previsibilidade das normas planificadoras e a sua flexibilidade é, necessariamente, operado, posto em prática e materializado neste terreno. Ou seja, no âmbito da actividade de gestão urbanística, e mais especificamente de licenciamento das operações urbanísticas, quando precisamente é verificada a conformidade dos projectos de arquitectura e operações de loteamento, que corporizam as iniciativas dos cidadãos (população em geral e promotores), com as prescrições dos planos urbanísticos (e restante normativa aplicável).

Neste contexto específico a necessidade e pertinência operativas da participação e do diálogo intersubjectivo permanecem inalteradas, logicamente. Mas parece evidente que assumem aqui uma forma muito diferente daquela que caracterizámos e temos vindo a referenciar. E desde logo face à diferença dos conteúdos e objectivos que estão em causa. Precisamente à diferença que distingue um plano de um projecto (notavelmente caracterizada por Portas e Ascher). Aqui o objecto da participação não pode incidir sobre propostas de escolhas e decisões que orientam e definem potencialmente um futuro desejável, mas sim “produtos acabados”, digamos assim, escolhas concretas desejadas, trabalhadas e definidas por um profissional (juntamente com o respectivo interessado e dentro de um quadro de normas e regras previamente estabelecido), e que obviamente, por isso mesmo, não podem ser objecto de discussão pública (para já não falarmos da irracionalidade lógica e orgânica sob o ponto de vista social que tal implicaria - o contra-senso que há pouco evidenciámos). E isto, sob pena de se cair num processo de votação para referendar a arquitectura, como Álvaro Siza criticou com o seu insofismável e reconhecido sentido pragmático, experiente e sábio⁹⁶. Neste processo a Administração deve, por assim dizer, respeito e satisfações, em primeiro lugar, ao profissional (à sua pessoa, ainda que em representação de um interessado em particular) e, só depois, ao público em geral (ou a um segmento restrito do público) caso se justifique e apenas exclusivamente em relação aos conteúdos que lhe digam respeito. Aqui, podemos talvez dizer, a participação e o debate público - e tudo o que representam -, deve ser dirigido para o profissional. O debate público (ou, se quisermos, a interacção comunicacional e dialógica latente e culturalmente enraizada na sociedade) deve ser transformado no debate com o profissional. É este que deve participar e é com este que a Administração deve dialogar e procurar um consenso com verdade, seriedade, competência e respeito. Não pelas suas aptidões ou qualificações profissionais, académicas, técnicas ou científicas, ou pelos interesses económicos subjectivos que representa, mas como

⁹⁶ Álvaro Siza, *Um processo participativo também pode ser manipulável*, *Jornal Arquitectos*, Jan./Fev./Mar., 2009.

membro de uma sociedade verdadeiramente democrática, emancipada e, portanto, com a autonomia própria desse estado avançado.

Tanto mais que a arquitectura (o saber-fazer arquitectura), da mesma forma que o urbanismo (o saber-fazer cidade), sendo, uma e outra, actividades especializadas (dado que a especialização continua a ser a forma utilizada para optimização dos recursos e aptidões dirigidas a um fim específico) e, necessariamente, desenvolvidas por especialistas ou, se quisermos, por um saber-fazer próprio destas profissões, para além das suas vertentes intuitiva e estética-expressiva, também abarcam um mundo extremamente aberto, diversificado e complexo de problemas (a que alguns peritos designam, “um mundo de problemas mal definidos, de uma complexidade desorganizada, típicos dos sistemas de que o homem faz parte” – Maldonado, 1971, 73), e portanto, não utilizam nem possuem propriamente uma capacidade de realização especializada no sentido convencional. Ou seja, não são estruturadas pelo “paradigma da simplificação”, na concepção habermasiana e moriniana, não operam separando os problemas que enfrentam. Ao contrário, dada a sua natureza, procuram uma visão integrada e global da realidade. O que, obviamente, mais justifica a necessidade da comunicação e do diálogo, de uma maneira geral e de forma especial, dentro da esfera pública, com os seus pares que exercem a actividade na Administração.

Comunicação que, no entanto, neste caso, e diferentemente do contexto descrito anteriormente, já não se limita aos conteúdos e significações da linguagem comum do mundo explorado pela linguagem, pré-interpretado em formas de vida culturalmente compartilhadas (Habermas, 1993), mas opera a ligação e interpenetração com as “formas de comunicação repletas de pressupostos, verdadeiras ilhas no meio do mar da praxis” (Habermas, 1993), próprias do saber especializado e da “argumentação institucionalizada”, com a qual mais se identifica o “saber fazer” e o método de procura de conhecimentos destas disciplinas. Ou seja, é uma comunicação que realiza a abertura do mundo, geralmente hermético (e, em grande medida, marginalizado disciplinarmente), da administração do urbanismo, à tradição cultural, ao debate crítico sistemático e permanente e, por conseguinte, a uma potencial fonte de evolução disciplinar e cultural.

Ora bem, mas, a ser assim, parece claro que os processos participativos, mesmo as propostas mais bem equipadas teoricamente, independentemente dos dilemas que enfrentam, e ainda que cumpram, potencialmente, um papel irrenunciável em todos os campos da esfera pública, e em particular na elaboração dos planos urbanísticos, por todas as razões atrás evocadas - que culminam no incremento e valorização do capital social da sociedade -, estão longe de satisfazer as necessidades operacionais exigidas globalmente pela prática da construção da cidade, e por conseguinte pelo “planeamento e

gestão urbanística”, de acordo com a concepção que definimos. Ou seja, proporcionar maior racionalidade, eficácia, agilidade, simplicidade e flexibilidade ao sistema de urbanismo.

De facto, o controlo da construção da cidade ou, se quisermos, as verdadeiras formas (ou as formas mais comuns) de “fazer cidade” (qualquer que seja a sua definição), não se esgotam com o planeamento e, por conseguinte, com o “planeamento através do debate”, com o “planeamento comunicativo ou colaborativo”, isto é, com uma participação que apenas incide sobre o planeamento e deixa de fora a sua execução. Aliás, o facto de se terem realizado várias experiências de “planeamento comunicativo ou colaborativo” em Portugal (e noutros países) e o facto de se ter incrementado a participação institucionalizada, sem que daí tivessem resultado quaisquer consequências significativas para o sistema de urbanismo (deixando tudo na mesma, mantendo os “mesmos problemas de sempre”), demonstram bem esta realidade que agora estamos a evidenciar. Ou seja, mostram-nos que para mudar alguma coisa na forma como construímos as nossas cidades e para resolver a insatisfação crescente, é preciso fazer muito mais do que actuar nas formas de planear. É preciso actuar sobre o núcleo essencial mais caracterizador de todo o sistema de urbanismo, que é, não apenas o uso do plano fixo, de uma só vez e para sempre (praticamente imutável), o seu carácter previsivo, programático, sistemático e imperativo, bem como a relação dicotómica, hierárquica, desconexa e incoerente entre gestão e plano, que a sua própria lógica interna potencia, mas também sobre o profuso, complexo e confuso conjunto de normas e procedimentos que rege todo o sistema e em particular a sua execução.

E a alternativa, ao menos dentro da perspectiva teórica que utilizamos, e conforme, aliás, argumentámos no ponto anterior, só pode ser a da **agilização e simplificação** massivas e generalizadas da prática administrativa, substituindo, contra as ideias e a pragmática actual (com raras excepções), a rigidez das normas jurídicas pela “aplicação flexível de normas internalizadas, mas susceptíveis de reflexão”. A única maneira, segundo Habermas, reiteramos, de levar a cabo um processo de racionalização das normas sociais ao nível do marco institucional, dotando “[...] os membros da sociedade com oportunidades de uma mais ampla emancipação e de uma progressiva individuação” (1968, p. 88). Desta forma, multiplicar-se-ão as oportunidades de diálogo e argumentação de cada indivíduo e estimular-se-ão as interacções quotidianas e, portanto, as possibilidades de se “ir construindo soluções cada vez melhores através da dinâmica intersubjectiva” (Coutinho, 2002, p. 378). E, claro, também as possibilidades de atenuar ou mesmo eliminar os dilemas e limitações da prática participativa (que atrás afluímos) e de afirmar, necessariamente, não apenas um papel progressivamente mais relevante por parte dos profissionais e da sua autonomia, mas também, e sobretudo, uma “cultura

comunicativa”, antagónica à cultura de uma “ordem” punitiva e coactiva (um processo provavelmente não isento de alguma turbulência durante o período de transição).

Por conseguinte - e definitivamente -, perante os dilemas colocados pelos mecanismos técnicos e administrativos criados e defendidos para promover a justiça social, a sustentabilidade ambiental [e a construção e transformação harmoniosa da cidade - sublinhado nosso], ou mais simplesmente, perante os dilemas colocados pelo plano fixo de uma vez e para sempre, baseados num racionalismo científico estreito e dominador (Healey, 1990, p. 233), a nossa resposta à pergunta formulada por Healey: “*how can we now support a renewal of the enterprise of planning? What must be its forms and principles?*” (como podemos nós agora apoiar uma renovação da actividade de planeamento? Quais devem ser as suas formas e princípios?), não passa pelo planeamento comunicativo ou colaborativo. Não passa por planear de uma forma em que a função primária do planeador é ouvir as histórias das pessoas e ajudar a forjar um consenso entre os diferentes pontos de vista. Ainda que também não deva passar, como argumenta Fainstein (2000), por “*providing techocratic leadership* [ao invés de ser] *a n experiential learner, at most providing information to participants but primarily being sensitive to points of convergence*” (fornecer liderança tecnocrática [ao invés de ser] um aprendiz experimental, no máximo fornecendo informação aos participantes, mas em primeiro lugar sendo sensível aos pontos de convergência).

O planeamento comunicativo ou colaborativo é apenas uma resposta possível. E, em determinadas circunstâncias específicas, pode até ser desejável. Mas, apesar da sua atractividade e virtudes potenciais, nunca poderá ser visto como a única alternativa, como Healey defende. Isso seria o mesmo que substituir os limites e disfunções do planeador e do planeamento pelos limites e disfunções do sistema social e, logicamente, no mínimo, uma aproximação ao “não planeamento” (que, como dissemos, pode ser desejável em certas circunstâncias, mas nunca o método corrente). É certamente consensual afirmar que o fundamento avançado por Fainstein (2000), ainda que verdadeiro, de que “o paternalismo e os modos burocráticos de tomada de decisão podem produzir resultados desejáveis” é muito mais um não-argumento que não explica coisa alguma, do que propriamente um argumento consistente. Não há dúvida, sem “processo justo”, isto é, socialmente e operacionalmente adequado, o planeamento fica seriamente diminuído. Mas, sem objectivos e resultados no terreno simplesmente não há planeamento.

Quando Fainstein (2000) - provavelmente um dos maiores opositores da corrente comunicativa ou colaborativa - afirma que “os teóricos comunicativos fazem do papel do planeador o elemento central da discussão. Tanto o contexto em que os planeadores trabalham como o resultado do planeamento desaparecem de vista”, está a tocar num

ponto fulcral. De facto, “planear com as pessoas” (Healey, 1990) sem “nenhuma maneira de garantir que os resultados correspondam [a ideias pré-concebidas] de como as coisas deveriam ser” (Innes & Booher, 2007) é uma actividade que, seguramente, nada tem a ver com o acto de planear, mas simplesmente com a tomada de decisões sobre um determinado espaço, comum ao planeamento. O mundo de problemas que o urbanismo abarca - e necessariamente também o planeamento -, é de tal modo amplo, complexo e difuso que justifica, sem dúvida, uma posição de modéstia e de permanente abertura a esse mesmo mundo. Esta condição, contrariamente às disciplinas ligadas às ciências exactas (pelo menos em parte), permite-lhe - ou, mesmo, obriga-o (ou devia obrigá-lo) - a “planear com as pessoas” (frequentemente para se valorizar e enriquecer). Porém, tal nunca pode significar que possa (ou deva) alhear-se dos resultados, e portanto dos resultados de como as coisas deveriam ser no terreno. Pelo contrário, deve empenhar-se com todo o seu potencial e todo o seu esforço. Não se trata da concepção positivista de “identificar relações de causa e efeito entre processos, ou até mesmo entre planos e os resultados no terreno” com a qual Innes & Booher (2007) qualificam, aparentemente, este empenhamento (que, aliás, neste domínio das ciências sociais e humanas, seria uma ambição vã), e desvalorizar o “processo justo” (Innes & Booher - 2007) unilateralizado pelo planeamento colaborativo, mas de seguir a própria lógica disciplinar elementar intrinsecamente implicada.

Com efeito, o estatuto disciplinar e científico débil e incerto do urbanismo e o carácter amplo, complexo e difuso do seu objecto estão longe de significar inacção e de traduzir inexistência de um corpo de conhecimentos especializados para a acção. Bengs, por exemplo, observa, com inteira propriedade aliás, que “a ‘teoria do planeamento’, como tal, surgiu através da fusão conjunta de pedaços e peças de ciência social e política, economia, psicologia, geografia, história da arte, estética, etc.”, questionando “até que ponto a teoria do planeamento forma um corpo autónomo de pensamento distinto de todas essas fontes de inspiração”. Porém, apesar do seu esforço, não consegue explicar satisfatoriamente a existência factual, concreta e necessária da actividade urbanística, e de uma profissão particular com uma perícia específica que reclama conhecimentos especializados. Ainda que se trate de um conceito de especialização não convencional ou, se quisermos, que não se apresenta no seu estado puro (ao menos no sentido positivista, convencional) - e esta será, muito provavelmente, a razão da sua dificuldade. Não se trata de uma especialização que procura saber o máximo possível de uma área bem delimitada do saber (que caracteriza a investigação avançada e, de uma maneira geral, todas as especialidades tradicionais), mas de uma especialização que se traduz pela capacidade de abordar os assuntos que lhe compete abordar - e cuja natureza complexa e dinâmica (e, por vezes, imprecisa) não é possível delimitar com rigor -, transversalmente e de forma integrada, ou seja, de forma sistémica e não compartimentada. Dentro destes princípios,

não é nenhuma contradição dizer que se trata de uma especialização sobre uma área que exige uma visão generalista, ou até mesmo definir o urbanista como sendo um especialista-generalista ou simplesmente um generalista.

Daí que, não é necessariamente a concepção positivista, baseada nas leis da mecânica, de identificar as relações de causa e efeito entre processos ou fenómenos, que dirige a busca dos objectivos do planeamento, mas a concepção complexa, baseada na física quântica, que nos ajuda a entender que até as coisas mais simples da nossa vida são mais complicadas do que parecem á primeira vista. Ou seja, que nos ajuda a compreender melhor o mundo tal como ele é na realidade. A concepção capaz de inspirar e fundamentar o único pensamento que lê o complexo no simples, e que para compreender as ideias as insere num complexo sistema de pensamentos e experiências para serem contextualizadas (por considerar que não há ideia, substância ou fenómeno simples). O único pensamento que considera as relações e interdependências invisíveis e complexas entre os domínios, as perspectivas e as disciplinas, e que possui a capacidade de colocar o conhecimento no contexto, a parte no conjunto. Podemos dizer, na esteira dos fundamentos que inspiram a concepção moriniana da complexidade, repetindo mais uma vez o que dissemos noutra ocasião, o único pensamento que pode aceder ou aproximar-se do conhecimento pertinente, do conhecimento que consegue ver a realidade de forma mais realista.

5. Algumas Questões Efervescentes e Conhecimento Pertinente

O urbanismo - é consabido - incide sobre um mundo de problemas multidimensionais. Esta é a razão pela qual os Sistemas do Urbanismo deviam procurar pensar a sua multidimensionalidade. Tal não significa que deviam procurar pensar a diversidade de conhecimentos que não são redutíveis a nenhum outro. Mas, antes, um conhecimento pertinente na acepção moriniana, “isto é, um conhecimento que não mutila o seu objecto”, que não o delimita aprioristicamente e que não o simplifica.

O mais elementar conhecimento do que é o conhecimento - e continuamos com o enfoque dentro do âmbito dos princípios da supra-citada acepção -, diz-nos que “o que existe entre as disciplinas é invisível e as conexões entre elas também são invisíveis. Mas isto não significa que seja necessário conhecer somente uma parte da realidade. É preciso ter uma visão capaz de situar o conjunto. [...] Não é a quantidade de informações, nem a sofisticação em matemática que podem dar sozinhas um conhecimento pertinente, mas sim a capacidade de colocar o conhecimento no contexto”. O verdadeiro conhecimento,

aquele que deve constituir a sua coordenada específica é o conhecimento que se funda numa base antropológica. As técnicas urbanísticas, de planeamento, jurídicas, etc., as formas de “fazer cidade” em geral, isto é, o urbanismo propriamente dito, o conteúdo operacional e pragmático de controlo e orientação da construção e transformação da cidade, deixam-se facilmente “afunilar” numa única dimensão da sociedade. “Por isso é necessário contextualizar todos os dados”. Por isso é necessário um conhecimento comprometido com a dimensão humana e os fluxos da vida social, económica e cultural. Noutras palavras, o urbanismo pressupõe um pensamento complexo, uma visão integrada da complexidade do mundo e da vida.

Todavia, a compartimentação das ciências e as oposições entre “escolas de pensamento” tornam difícil, talvez mesmo impossível, uma concepção complexa que integre todos os ângulos de visão, ao destacar determinadas características ou factores que ocultam e neutralizam as outras. Os Sistemas do Urbanismo apenas podem traduzir uma insegura, difícil e imperfeita convergência de pensamentos, de pontos de vista sobre uma realidade que é, sobretudo, política, social e cultural. E “todo o conhecimento de uma realidade política, social e cultural resulta de sistemas de interpretação da política, da economia, da sociedade e da cultura, sistemas esses que são interdependentes de um sistema de interpretação da História” (Edgar Morin, 1993, p. 105). “São esses sistemas [de interpretação] que podem fazer surgir como sendo a própria realidade, de maneira quase alucinatória para os que a eles aderem, concepções abstractas, percepções imaginárias, visões ou ideias mutiladas” (Edgar Morin, 1993, p. 105).

Que interpretações tem suscitado o Sistema do Urbanismo português? Quais têm sido as principais críticas de que tem sido objecto? Dentro do âmbito destas questões, pensamos que pode ter uma grande utilidade e um interesse particular, enunciar e discutir criticamente algumas ideias e propostas concretas, pensadas especificamente para alterar o sistema do urbanismo em vigor, especialmente se tais ideias e propostas configurarem, como na generalidade configuram, um posicionamento divergente à interpretação que aqui tentamos elucidar e fundamentar. Referimo-nos naturalmente a ideias e propostas que traduzem um conhecimento técnico-científico especializado, animado pela neutralização das deficiências e disfuncionalidades do sistema do urbanismo e que, de uma maneira geral, procuram, ao menos aparentemente, exprimir a consciência social dominante de uma forma elaborada e documentada.

Estas propostas caracterizam-se por uma heterogeneidade singular (e até algo estranha e aparentemente contraditória) na medida que vacilam entre uma aparente simplificação geral do conteúdo dos planos, traduzida na menor densificação das suas disposições (de

modo a assumirem uma natureza mais estruturante e menos detalhada) e uma manifesta complexificação generalizada e extensiva, com a exigência de uma gama diversificada de estudos de carácter vinculativo e a imposição de índices, além de uma série de medidas repressivas, que conduziriam a um exponencial aumento do controlo e da carga burocrática - que hoje, consensualmente, se reconhece já ser excessiva. E, por conseguinte, inevitavelmente, a graves problemas de operacionalidade.

As razões são simples e óbvias. Em primeiro lugar, por terem implícito a ideia tradicional (pretensiosa e definitivamente ilusória) da capacidade de prever o futuro de uma forma ainda mais extremada do que actualmente, e de controlo ou domínio da incerteza (quando é manifesto que esta apenas se pode - e deve - reduzir). Em segundo, por contemplarem com maior intensidade os factores geradores das disfuncionalidades que se pretendem neutralizar, em particular, e desde logo, a complexidade operativa e procedimental. E, finalmente, em terceiro, por não considerarem os contextos globais das realidades em causa, e muito concretamente as de carácter social, económico, operacional e administrativo. No fundo, configuram, basicamente, um discurso tipicamente “de poder”. Ou, se quisermos, de autoridade. E de uma autoridade legitimada, inequivocamente, pela reflexão técnico-científica, que se preocupa especialmente em reforçar o sistema actual, dirigindo a insatisfação (que, de uma maneira geral, todos sentem) no sentido de um determinismo excessivamente ambicioso e de uma maior complexificação e entropia do Sistema.

Trata-se, no fundo, de um conjunto de ideias que traduzem um saber tecnicamente utilizável, que esquece e despreza, em absoluto, as interpretações de carácter sociológico. E que, por conseguinte, revela as debilidades típicas do modelo tecnocrático. Modelo que defende a pretensão de uma política científicada. Uma tendência perante a qual a substância da irracionalidade da dominação (política) se esconde por detrás do poder de disposição técnica⁹⁷, tendo-se convertido “hoje num perigo vital colectivo” (não apenas no que respeita ao urbanismo, mas a todos os sectores da vida social). “O perigo de uma redução da razão à racionalidade técnica e de uma redução da sociedade ao controlo técnico”⁹⁸, “o perigo de que o criador se perca na sua obra e o construtor na sua construção”⁹⁹. Um diagnóstico que neste conjunto de propostas (cujo teor definimos muito genericamente) nos parece particularmente evidente. Especialmente se considerarmos que, também no âmbito desta perspectiva, se defende a proibição dos loteamentos

⁹⁷ Jürgen Habermas, *Técnica e Ciência como Ideologia*, 1968, p. 114.

⁹⁸ Herbert Marcuse *apud* Habermas, op. cit. p. 147.

⁹⁹ Helmut Schelsky, *apud* Habermas, idem, p. 147.

privados. Portanto, uma espécie de municipalização dos solos e a recusa da visão deste instrumento como instrumento de mera concretização e materialização das opções consagradas nos planos, da mesma forma que a licença de construção (de uma edificação ou conjunto de edificações) o é. Ou seja, que persiste em privilegiar (estranhamente, face a tantas atrocidades inexplicáveis cometidas) a defesa do paradigma, fracassado e esgotado, que tem sustentado o urbanismo autoritário e abstracto que sempre tivemos: alheado das pessoas, impreparado, desmotivado e desinteressado. E em menosprezar o espírito de uma democracia autêntica e o seu conteúdo ou objectivo fundamental: a emancipação e autonomia dos cidadãos. Emancipação e autonomia que a liberdade de lotear, entre outras, não garante automaticamente - longe disso -, mas que é essencial à sua potencial existência, e que devidamente conjugadas com a cultura, a educação, o civismo, o espírito de cooperação, de solidariedade e do entendimento mútuo constituem as bases fundamentais para o bom funcionamento do Sistema. De todo o Sistema, isto é, de toda a organização social, de que o Sistema do Urbanismo é apenas uma parte. Implicando uma reforma do pensamento que só uma democracia autêntica pode criar se fomentar.

Mas, implementar um urbanismo não imediatista, que deixe de considerar tendencialmente a relação de causa e efeito do problema concreto e específico que pretende solucionar, e que deixe de ver a realidade de forma isolada e simplificada também implica, necessariamente (entre outros aspectos, evidentemente), que integre nas suas preocupações fundamentais o objectivo da distribuição equitativa da riqueza e, portanto, a justa distribuição das externalidades, tanto positivas como negativas. E naturalmente a neutralização da apropriação moralmente ilegítima, injustificada e ilícita pelos particulares das mais-valias geradas pela transformação do solo urbano.

Este é um tema que se encontra na ordem do dia (não apenas em Portugal, como também noutros países) e que é praticamente voz corrente em alguns círculos intelectuais, académicos e políticos de opinião sob a expressiva designação de “corrupção e urbanismo”. Ou, se quisermos, as relações entre urbanismo e corrupção. Tema, de resto, aflorado, ainda que implicitamente, e identificado como uma das patologias tipicamente relacionadas com os efeitos perversos que elencámos. Por tudo o que acabámos de expor, compreender-se-á certamente o interesse metodológico deste tema para a investigação, e portanto que queiramos evidenciar, ainda que muito sinteticamente, mas de forma um pouco mais directa e explícita do que fizemos até aqui, uma questão, um tema mediático portador de grande significado e simbolismo.

Evidentemente, não é a corrupção e nem sequer o clima de profunda e generalizada suspeição que se vive no nosso país relativamente ao urbanismo que nos interessa e que

pretendemos fazer passar pelo crivo analítico que serve de orientação epistémica à presente investigação. Interessa-nos discutir, isso sim (e, como dissemos, muito sinteticamente), algumas das principais medidas gizadas para a resolver e ultrapassar e, por conseguinte, para criar um clima mais sadio e mais democrático. Questão que entronca precisamente com alguns dos aspectos mais importantes e decisivos para a elucidação e compreensão da tese que argumentamos neste trabalho. A saber, i) com a “necessidade de estimular e fortalecer o capital social da sociedade”; o espírito de confiança, de solidariedade e de cooperação; ii) com a necessidade de incrementar a capacidade de autonomia e emancipação dos cidadãos e, dentro desse espírito, de construir e consolidar uma sociedade mais humanizada e uma democracia autêntica, verdadeira. E naturalmente também iii) com a tendencial pré-disposição, deformada, de ver a cidade como um problema e não como um fenómeno potencialmente catalizador de condições e oportunidades favoráveis ao progresso e desenvolvimento social, económico e cultural (problemática cuja estreita relação com os aspectos referidos anteriormente é por demais evidente, se considerarmos que, nas condições que esses aspectos traduzem, uma tal deformação tenderá supostamente a ser eliminada, ou pelo menos significativamente atenuada).

São várias as soluções para acabar com a corrupção e com o enriquecimento ilícito¹⁰⁰. Há quem preconize, como já antes tínhamos salientado - e esta será, porventura, a ideia principal e que maior consenso reúne -, a extinção da figura de loteamento (apelando a um regresso ao modelo praticado até 1965, em que inexistia). Argumentando-se que a criação deste instrumento, ao permitir que os particulares tomem as iniciativas de urbanizar as suas propriedades, obtendo os lucros correspondentes, conduz a que - citamos - “uma minoria de políticos e funcionários públicos que controlam a emissão de alvarás urbanísticos e a revisão de planos de ordenamento [detenham] o poder quase soberano de redistribuir a riqueza nacional em favor de quem lhes aprouver, sem necessidade de prestarem quaisquer contas perante os restantes cidadãos”.

O fundamento principal que parece estar na base desta proposta é o de que a expansão urbana ao multiplicar por dezenas ou centenas o valor de mercado de um terreno agrícola quando recebe um alvará de loteamento, cria oportunidades extraordinárias para se conquistarem fortunas através da manipulação política e administrativa do mercado de solos. Pelo que a socialização destas mais-valias é o elemento central da mudança política

¹⁰⁰ Vamos referir-nos apenas, e de forma genérica, a algumas soluções apontadas nos artigos publicados no nº 4 da revista de opinião socialista OPS!, de Julho de 2009, subscritos por Pedro Bingre, José Carlos Guinote, Eugénio Menezes Sequeira, Helena Roseta e Maria José Morgado. Disponível em <http://www.opiniaosocialista.org/index.htm>. Acesso em: 15 de Outubro de 2009.

a levar a cabo para resolver definitivamente o problema que liga actualmente a corrupção ao urbanismo. Garantindo, assim, um melhor ordenamento do território e uma vida urbana mais justa, mais democrática, mais plural, com cidades mais humanizadas. E o exemplo apontado são os Países Baixos.

De facto, o mercado imobiliário holandês é dos que mais exemplarmente executa a retenção pública de mais-valias urbanísticas. Mesmo que se encontrem contíguos aos perímetros urbanos, os solos agrícolas holandeses são transaccionados a preço estritamente agrícola, e qualquer comprador privado sabe de antemão que futuros acréscimos de valor do solo, produzidos por via de uma operação de loteamento, reverterão para o erário público. A legislação urbanística portuguesa actual - observa-se finalmente - ao contrário do modelo holandês, “é uma verdadeira obra-prima da corrupção sistemática do aparelho do Estado e das Autarquias. Pode dizer-se que um especulador não teria escrito melhores leis para si mesmo”.

Propugnando uma mudança que passa, entre outros aspectos, no essencial, pelas seguintes alterações: i) os solos só devem poder adquirir o estatuto de urbanizáveis em sede de Plano de Urbanização (PU) ou Plano de Pormenor (PP), cuja elaboração será exclusivamente pública e decidida pela Administração; ii) imediatamente após a aprovação de um PP ou PU, as mais-valias urbanísticas geradas devem ser tributadas, criando-se um imposto específico para estas situações que nada tem a ver com o imposto de mais-valias existente; iii) os Planos Directores Municipais (PDMs) devem incluir cartas de referência com os valores indicativos do imobiliário válidos para todo o território e para toda a Administração. A tributação incidirá sobre a diferença de valor entre o solo urbano e o solo rústico oficialmente fixados; iiiii) aos proprietários abrangidos deve ser dado um prazo não superior a 6 meses para decidirem se participam no processo de desenvolvimento urbano. Findo esse prazo, em caso afirmativo, deverão pagar o imposto de mais-valias urbanísticas e, de seguida, os custos do desenvolvimento urbano (taxas, custos de realização de infra-estruturas, etc.). Em caso negativo a Administração deve obrigatoriamente adquirir os terrenos pelo valor do uso existente antes da aprovação do Plano.

Resumindo, aponta-se o dedo, por um lado, à desregulamentação e à expansão urbana (por esta se alimentar da desregulação e da apropriação privada das mais-valias urbanísticas), apelando para que o Estado e as autarquias tenham um papel mais regulador e mais interventivo na construção da cidade. E evoca-se, por outro, a regulamentação excessiva, demasiado complexa e contraditória (que confere poder e garante aos técnicos responsáveis uma posição de domínio sobre os munícipes, construtores e promotores). Sugerindo-se, em ambos os casos, que se reforcem os meios

de controlo e criminalização institucionais com mais limites, mais previsão, mais regulação e mais inspeções e fiscalizações administrativas.

Ou seja, as contradições, os paradoxos, são tão evidentes e abundantes, que é notória a constatação de que não existe uma ideia clara, e sobretudo sistematizada e lógica sobre esta temática e, naturalmente, sobre o urbanismo, ou melhor, sobre a maneira como abordar as várias matérias que dizem respeito ao urbanismo. São abordagens que carecem manifestamente de um fio condutor sólido, coerente e homogêneo, e que, em rigor, não se afastam nada daquelas que predominam nas restantes esferas da vida social e colectiva, que todos conhecemos. São abordagens que apenas vêem os aspectos que analisam, de uma forma isolada, parcial e compartimentada, descontextualizada, e que devemos mudar, definitivamente, conforme temos vindo a argumentar.

Não que não se façam diagnósticos acertados e que não se apontem caminhos pertinentes, bem pelo contrário, sublinhe-se. Se nos abstrairmos do apelo incompreensível de regresso ao modelo praticado até 1965 (evocando o imobilismo institucional que pulverizou o país com clandestinos), podemos inclusivamente enunciar um dos diagnósticos mais paradigmáticos e decisivos para a compreensão do problema que está na raiz de praticamente todos os restantes: que a regulamentação é excessiva, rígida, demasiado complexa e contraditória. E que, por isso, confere um poder e um domínio intolerável e perigoso em democracia. Ou seja, por ser técnica e humanamente inabarcável, a regulamentação transforma-se num manancial de informações privilegiadas - e não raras vezes arbitrarias e ocultas - e, portanto, num campo cheio de dificuldades e de minas e armadilhas para os particulares, o mesmo é dizer, para os arquitectos, que são quem lida mais directamente com estas problemáticas em sua representação. Dificuldades que aumentam exponencialmente, sublinhe-se, sobretudo por se permitir (e até estimular) uma prática de controlo exercida com amadorismo e falta de preparação técnica, humana e cultural. Que é preciso mudar - mas principalmente saber mudar. Evidentemente, apenas a partir do momento em que este problema seja eleito como uma questão crítica. O que, por mais paradoxal que possa parecer, nunca aconteceu.

A verdade, porém, é que na generalidade das ideias e propostas avançadas acaba sempre por prevalecer "mais do mesmo". Acaba sempre por prevalecer uma firme e clara orientação para mais imposições, mais regulamentação, mais controlo, mais rigor, mais previsão, mais rigidez e mais coerção (curiosamente para uso de organizações que se reconhece não serem confiáveis e que nunca foram consideradas analiticamente como factor crítico e vital do funcionamento do próprio sistema). Medidas essas que têm sido desde sempre, indiscutivelmente, a tónica dominante da inspiração que tem levado a fazer muitas das mudanças por que tem passado o Sistema do Urbanismo. Aliás, sucessivas e

sistemáticas e que, não obstante, deixam sempre tudo na mesma, de acordo com a opinião de alguns analistas especializados. Mas que, na verdade, têm deixado tudo ainda pior, como vamos ter a oportunidade de constatar mais á frente, especialmente quando analisarmos o processo de evolução histórica e a situação da prática actual.

Ora, também nos parece indiscutível que o imperioso desígnio da autonomia e emancipação do homem, como pressuposto imprescindível de uma democracia autêntica, verdadeira e mais humanista, adjectivam essas propostas (de mais e mais rigidez, determinismo, previsão, imposições, regulamentação e coerção) como “meios maus”. Meios cuja utilização sistemática, normal e corrente, de acordo justamente com a posição compartilhada pelos pensadores em que nos apoiámos para construir o quadro teórico que ilumina todo o processo de investigação, nos afastam inexoravelmente do caminho que perseguimos. Posição que, aliás, é particularmente (e cremos que, definitivamente) reforçada pelo facto de nenhum pensador conhecido e nenhuma teoria consistente e credível desenvolvida até hoje (tanto quanto nos é possível constatar) terem feito a apologia de tais meios em associação com a organização social, isto é, “para conduzir os homens”.

Sendo inquestionável que nunca poderemos excluir a necessidade de aplicação de “meios maus” para evitar o pior, o verdadeiro conhecimento (aquele que precisamente procura a relação das partes com o contexto e do contexto com as partes e que recusa ver o fenómeno de causa e efeito isolado e simplificado) estará, certamente, em saber quando estes “meios maus” devem (ou podem) ser utilizados para que não se transformem nos meios de utilização normal e corrente, como observa Morin. E, numa democracia autêntica, em saber aceitar que tal conhecimento só pode ser iluminado através da participação popular, da informação, da discussão e do consenso.

Por conseguinte, apesar da compreensão a que chegámos e da interpretação que argumentamos serem insuficientes para estruturar e antecipar o hipotético modelo ou sistema de urbanismo supostamente implícito nestas ideias e propostas, quer dizer, com a definição e a precisão capazes de dar resposta a todas as questões e problemas suscitados pelas práticas actuais, sempre podemos afirmar - e, cremos, com uma considerável segurança - que os alicerces, as linhas-guia desse potencial modelo jamais poderão centrar-se nos meios (isto é, nas normas, nos instrumentos e nos mecanismos da regulação). E, obviamente, muito menos nos meios maus, como parecem pensar, teimosamente, as “elites securitárias e reguladoras” e todos os adeptos da hiper-regulação (ainda que os primeiros sejam necessários e os segundos se tornem por vezes indispensáveis para evitar o pior). Mas sim no elemento manifestamente mais rico, mais importante, mais crítico e complexo que, como se verá, se irá destacar com especial

evidência em todo o processo de investigação, em todos os temas e em todas as análises como estando no cerne simultaneamente do problema e da solução: o elemento humano, as pessoas, obviamente.

O que equivale a dizer (reiterando precisamente o que afirmámos quando examinámos a problemática ligada às várias abordagens do planeamento) que, só a hipótese de um laço conjuntural e pragmático e não meramente conceptual e normativo entre o urbanismo e a vida real, nos permite fundamentar novas linhas de orientação e novas perspectivas para a construção de soluções e mecanismos que configurem uma verdadeira renovação dos sistemas (e talvez mesmo uma nova cultura). Melhor, só uma abordagem “em vários níveis, desempenhando vários papéis e falando várias linguagens, integrando simultaneamente o discurso normativo e o discurso sociológico do observador” (exactamente como Habermas tenta desenvolver a teoria da sociedade) para resolver “a tensão que existe entre as abordagens normativas, sempre ameaçadas de perder o contacto com a realidade social, e as abordagens objectivistas que fazem a abstracção de qualquer aspecto normativo [...]”, e assim evitar a imobilização e abrir-se a diferentes ângulos metodológicos (seja o do participante, seja o do observador), a diferentes finalidades teóricas (a da explicação abrangente e a da análise conceptual ou ainda a da descrição e da explicação empírica), a diferentes perspectivas de funções (juiz, político, legislador, usuário e cidadão) e a diferentes atitudes da pragmática da pesquisa (hermenêutica, crítica, analista, etc.)”¹⁰¹.

¹⁰¹ Ap. Rainer Rochlitz, *Habermas, o Uso Público da Razão*, 2002, p. 155. Precisamente a chave, o método, de que Habermas se serve, em *Direito e Democracia. Entre factos e normas*, para tentar desenvolver uma teoria sociológica da racionalidade contemporânea.

CAPÍTULO III

“Planeamento e Gestão Urbanística” em Portugal: antecedentes, evolução e perspectivas conformadoras da prática

De importância crucial, na actualidade - e muito mais do que em qualquer outro momento da nossa história - a problemática de fundo desta investigação - já foi dito antes - não é exclusiva do sistema português e da realidade portuguesa. É uma problemática quase tão antiga como o próprio urbanismo e está implicada nos sistemas da maioria dos países ocidentais, desenvolvidos. Contudo, situando-se em Portugal o cenário que constitui o nosso objecto de estudo e, obviamente, a principal referência, faz todo o sentido que, numa perspectiva metodológica, se proceda à tarefa de especificação que agora vamos encetar.

Para além da necessária e imprescindível função de objectivação dos conteúdos em análise, este trabalho de especificação, ao apresentar as principais características do Sistema do Urbanismo, irá contribuir para se poderem retirar ilações interessantes e significativas sobre as relações do sistema instituído, em particular da filosofia dos respectivos mecanismos operativos, com a prática real que efectivamente se realiza (que, aliás, não difere muito da generalidade dos países europeus, embora possua algumas especificidades próprias).

O objectivo central deste capítulo é, no essencial, apreender, delimitar e analisar os traços fundamentais das práticas de planeamento e gestão urbanística utilizadas

predominantemente em Portugal. Tal implica, como é evidente, não apenas enquadrar as técnicas e os mecanismos, que informam e dão forma a essas práticas, na evolução histórica do urbanismo português, mas também no contexto sócio-político e cultural que as influencia ou condiciona na actualidade. Trata-se, portanto, para além da necessária releitura histórica (capaz de interpretar as experiências do passado através das concepções culturais modernas), de descrever e identificar as características gerais do Sistema do Urbanismo e de analisar criticamente as principais linhas de força e a respectiva relação com a prática real.

Este capítulo não tem, pois, como objectivo, de acordo aliás com a própria finalidade do trabalho, proceder a uma análise extensiva, exaustiva e detalhada dos grandes temas ou das matérias mais problemáticas e controversas do urbanismo português. Para além do âmbito descritivo, que nos servirá para definir o contexto geral do sistema e cuja percepção nos parece essencial para evidenciar a natureza e o carácter dos instrumentos e técnicas urbanísticas mais relevantes em foco, limita-se à abordagem daqueles aspectos que, no nosso ponto de vista, mantêm uma certa ligação com o tema principal desta tese: as relações entre as metodologias de “planeamento e gestão urbanística” habitualmente praticado em Portugal e, em síntese, a eficácia da prática real, a sua *performance*. Relações a cuja compreensão cremos poder aceder, ao menos de uma forma aproximada, identificando e delimitando os focos de rigidez inconsequente, irracional e desnecessária e as disfuncionalidades de que padece, através da confrontação crítica dessa mesma prática e dos seus princípios fundamentais com as teorias, e da análise criteriosa e fundamentada das suas causas profundas e estruturais. Um processo analítico, necessariamente gradual e progressivamente mais denso e complexo - que atingirá a sua máxima expressão no capítulo seguinte, com o estudo de casos, mas que aqui já começará a ser perceptível -, que será orientado por um eixo epistemológico devidamente respaldado no quadro teórico de referência construído no primeiro capítulo. Desta forma perceber-se-á concomitantemente - como, aliás, havíamos previsto inicialmente - se o conceito de flexibilidade, contrariamente à rigidez e determinismo típicos do “planeamento e gestão urbanística” habitualmente praticado em Portugal, pode ser uma mais-valia como factor inibidor dos efeitos perversos e negativos conhecidos, mais eficaz no terreno e, conseqüentemente, socialmente mais útil.

A tónica dominante deste capítulo é, na sua fase inicial, essencialmente descritiva. Não podia ser de outro modo, aliás. É uma abordagem “do” sistema do urbanismo no sentido mais comum e convencional do termo, e não uma abordagem “sobre” o sistema do urbanismo. É uma abordagem que procura explicar e expor as normas, os preceitos e mecanismos das práticas urbanísticas, isto é, as regras que enformam as práticas de

administração (ou gestão) do urbanismo que, em grande parte, determinam as formas reais de “fazer e pensar a cidade” e que, por sua vez, influenciam ou condicionam, decisiva e inelutavelmente, o seu desenvolvimento e o seu ordenamento. Em poucas palavras, será, essencialmente, uma abordagem ao quadro normativo urbanístico.

O quadro normativo urbanístico é apenas uma componente da realidade global em que consiste o urbanismo - necessariamente mais ampla. Mas, como se sabe, é uma parte fundamental do urbanismo (e de toda a vida colectiva). Nele recai a responsabilidade da criação do “quadro funcional e operativo de referência”, digamos assim, das manifestações dessa mesma realidade global em toda a sua plenitude. A sua importância é tal, que facilmente, e não raras vezes, se confunde com “o todo”. A crítica sistemática, e algo generalizada, relativamente ao excesso de normas e formalismos estéreis, quantas vezes esquecendo outras componentes implicadas igualmente decisivas (tão susceptíveis, ou mais, a desvios e carências patológicas endémicas, como iremos ter a oportunidade de verificar mais à frente) denota, de certo modo, esta confusão. E também a sua visibilidade e importância, ao ofuscar e esconder outros aspectos e problemas.

Não obstante o carácter, por assim dizer, mais simplificado e despretensioso da orientação desta abordagem, as dificuldades que iremos enfrentar não são de escassa relevância. Apesar de se tratar de uma matéria que corresponde, sem dúvida, “à face mais visível” do urbanismo e que é dirigida a todo o público em geral (mas muito especialmente aos gestores públicos e aos arquitectos projectistas), ela recomenda, ou talvez até exija, a reflexão técnica aturada do jurista. E, seguramente, não de um jurista qualquer, mas, em particular, daquele que se move habilmente por entre os entrelaçados meandros da lei e do direito deste ramo específico¹⁰².

¹⁰² Recordamos, a este propósito, que a doutrina (A. Correia, 1997, p. 37) define o direito do urbanismo como uma especialidade do direito administrativo, mas cujos traços particulares que o singularizam em relação a este ramo do direito são: a **complexidade** das suas fontes (na medida em que aparecem conjugadas normas jurídicas de âmbito geral – legais e constitucionais - e regras jurídicas de âmbito local, assumindo estas, em especial as constantes dos planos urbanísticos, um relevo particular); a **mobilidade** das suas normas (que se manifesta não apenas na alteração frequente das normas jurídicas urbanísticas aplicáveis ao todo nacional, devido essencialmente à evolução dos problemas colocados pelo ordenamento do espaço, bem como à maneira de os resolver, mas também na flexibilidade dos planos urbanísticos, através da sua revisão ou alteração); e a natureza intrinsecamente **discriminatória** dos seus preceitos, isto é, a sua potencial e manifesta antinomia com o próprio direito, que se revela no carácter desigualitário das normas urbanísticas quando definem as formas e intensidades de utilização das diversas parcelas do solo (necessariamente diferentes, regra geral prioritariamente face a cada contexto urbano específico e só depois à consideração - quando são consideradas, o que é raro -

Todavia, esta abordagem - que não é ambiciosa, limita-se ao estritamente essencial - justifica-se por quatro razões fundamentais. Em primeiro lugar, por se tratar de uma temática incontornável, já que o direito do urbanismo é, em grande medida, o próprio urbanismo (como atrás salientámos), e do urbanista depende, em grande parte, o trabalho de coordenação e diálogo, necessário e imprescindível, entre todas as partes, entre todos os saberes nele implicados. Em segundo, porque são os urbanistas, quando elaboram os planos, e muito especialmente os diversos técnicos que administram o urbanismo em representação dos municípios, quem, em primeira instância - e quase exclusivamente - aplica o direito do urbanismo. Em terceiro lugar, porque é da mais elementar regra metodológica caracterizar e definir o objecto de investigação, tarefa que só podia ficar completa após este tipo de abordagem ao sistema do urbanismo e, naturalmente, à componente essencial que o enforma e conforma: o direito do urbanismo. E, finalmente, em quarto e último lugar, porque as normas urbanísticas (como, aliás, as razões anteriormente evocadas pressupõem implicitamente), não são unicamente instrumentos jurídicos, mas também urbanísticos - e até mesmo essencialmente urbanísticos, por ser essa a sua verdadeira razão de ser e de existir - na dimensão multidisciplinar que o urbanismo convoca, ou seja, que diz respeito a todas as disciplinas que contribuem para a produção e ordenamento do espaço.

Na segunda fase, e a finalizar o capítulo, a orientação crítica seguida, inspirada no conjunto de contributos teóricos seleccionados, será então mais evidente como critério para pensar e interpretar as análises e informações acerca dessas normas e do emaranhado sistema de conteúdos urbanísticos, jurídicos, filosóficos, políticos, sociais, etc., nelas directa ou indirectamente implicados.

Dentro desta perspectiva, e para definir uma linha suficientemente consistente e sólida que evite dispersões (praticamente certas, face à amplitude e diversidade das matérias), adoptámos uma linha de orientação que segue três ideias fundamentais ou, se quisermos, três tipos de enfoques ou temáticas, que acabam por se articular no seu conjunto. A saber: **evolução e caracterização** do sistema de urbanismo e do planeamento, **análise da prática real** do “planeamento e gestão urbanística” e, finalmente, **análise de alguns mecanismos** dessa mesma prática real e do sistema do urbanismo em geral.

das normas jurídicas atinentes, em particular ao princípio constitucional e legal da igualdade).

1. As Grandes Linhas da Evolução do Urbanismo Português

Pode considerar-se que o processo de evolução histórica do urbanismo português, tal como nos restantes países da Europa, é, em grande parte e primordialmente, o processo de evolução da concepção do plano urbanístico. Cremos, aliás, que isso ficou bem patente nos pequenos apontamentos da imersão historiográfica que fizemos no segundo capítulo, aquando da apreciação geral das principais abordagens da planificação.

Na sua fase inicial, o processo de evolução da concepção do plano urbanístico encontra-se profundamente marcado pelas ideias e directrizes intimamente ligadas à concepção de cidade. A era moderna e, em particular, o período ao qual atribuímos o verdadeiro advento do urbanismo em Portugal (a época de Duarte Pacheco), é pródiga nessa evidência, na medida em que este foi um período em que as grandes correntes do urbanismo, algumas das quais nascidas no último quartel do século XIX, fervilhavam em toda a Europa (apesar de chegarem “até nós por regra com algum desfasamento”¹⁰³).

A corrente defendida por Camillo Sitte, na sua obra “*Der Städtebau*” publicada em 1889 e que teve enorme impacto no urbanismo do século XX, insere-se neste âmbito. À “cidade pragmática”, regular, em geral estruturada sobre um traçado hipodâmico, constante das cidades planeadas através da história, que define a cidade industrial e que, em Portugal, se contrapunha à cidade do empirismo aplicado da gestão pública administrativa (algo insípida, mal apetrechada e sem preparação), vêm-se a opor as concepções de “cidade jardim” inglesa e do movimento americano de “*city beautiful*”. Movimento que, na mesma linha de Camillo Sitte, valorizavam a malha irregular e diferenciada que hierarquizava as vias segundo a sua largura, e valorizavam, sobretudo, o aspecto estético, que o progresso técnico e tecnológico vinha, sucessivamente, subalternizando.

Por fim, evidencia-se claramente a adesão aos princípios da Carta de Atenas, introduzindo um novo conceito de cidade - a “cidade radiosa” -, no qual é proposto que o homem se reconcilie com a natureza: os edifícios libertam-se da rede viária e passam a ficar envolvidos pela paisagem, organiza-se a cidade em unidades residenciais (centro cívico e administrativo, centro cultural e de ensino, centro de negócios, desportivo, etc.) e segrega-se o trânsito automóvel, afastando-o dos peões.

¹⁰³ Margarida Sousa Lobo, *Planos de Urbanização – A Época de Duarte Pacheco*, 1995, p. 13.

Ainda que sem a sua pureza original, estas duas concepções vieram a exercer uma enorme influência na definição da diversidade morfológica, ainda bem visível nas cidades portuguesas e, seguramente, na concepção do plano urbanístico. E muito especialmente a segunda, designadamente com a técnica do “zonamento” e com a ideia do plano fixo de uma só vez, do “plano imagem”, que inundava os discursos funcionalistas como parte integrante e fundamental da sua filosofia de base. E que correspondia “à prática de uma época em que ainda não existia a noção de como as causas de incerteza são tão variadas que não permitem fixar programas definitivos, sendo sempre necessário introduzir a flexibilidade suficiente para aceitar alterações posteriores”¹⁰⁴.

Não obstante esta relação genética entre as correntes do urbanismo e a concepção do plano urbanístico, em particular do “movimento moderno”, que articulou programática e expressamente a “ideia de cidade” moderna com a “ideia de plano”, também ele moderno e inovador (fundando, inclusivamente, os princípios do planeamento actual), não há dúvida que a exacta leitura da evolução da concepção do plano urbanístico e, conseqüentemente, do urbanismo, tem muito pouco a ver - ou mesmo nada - com as ideias urbanísticas propriamente ditas, com as ideias sobre a cidade.

Como já tivemos a oportunidade de referir, foi sobretudo após a segunda Guerra Mundial que ocorreram profundas alterações na concepção do urbanismo. A passagem do Estado de Direito Liberal do século XIX que, pela sua própria natureza político-ideológica, restringia a sua intervenção no tecido social, ao Estado de Direito Social dos nossos dias, em que a Administração Pública passou a exercer um novo papel, com funções e actividades de elevada complexidade e de grande alcance, designadamente de apoio ao desenvolvimento económico e social, de promoção da justiça social e de prestação social, o plano tornou-se um instrumento essencial da acção administrativa.

A evolução do conceito de plano urbanístico está, assim, intimamente ligada às ideias de processo de racionalização, de controlo, de administração e de governação, aspectos que, como é óbvio, encontram a sua plena expressão na legislação e no ordenamento jurídico como reflexo do esforço político para organizar a vida social segundo os ditames da ordem e do progresso e bem-estar social. E, naturalmente, na dogmática do direito que, necessariamente, lhe anda associada. Estas ideias sendo, por sua vez, influenciadas pelo pragmatismo das práticas urbanísticas reais (e, certamente, pelas teorias, mas num grau insuficiente como tentaremos evidenciar) e, mais intensamente, por toda a enorme

¹⁰⁴ Idem, p. 219.

diversidade de elementos condicionantes (sociais, culturais, económicos, políticos, etc., muito difíceis de identificar com precisão), desenvolvem os seus próprios processos de evolução que interagem no desenvolvimento do urbanismo (em sentido amplo). Eis, pois, muito sumariamente, os fundamentos básicos da orientação analítica da abordagem que se segue.

1.1. Evolução da Concepção do Plano Urbanístico

Alguns autores consideram que o urbanismo institucional emergiu em Portugal na década de trinta, impulsionado por Duarte Pacheco enquanto Ministro das Obras Públicas¹⁰⁵. De facto, a criação dos Planos Gerais de Melhoramentos, justificada pelo forte ritmo de crescimento verificado no século XIX, das cidades de Lisboa e Porto, e que deu origem, à semelhança do ocorrido noutros países da Europa, ao “espírito de urbanismo” até aí inexistente¹⁰⁶, não é argumento suficiente para contrariar esta perspectiva. E, desde logo, face ao limitadíssimo âmbito de aplicação, uma vez que estes planos se confinavam apenas às cidades de Lisboa e Porto e, somente, como mero instrumento de previsão de melhoramentos urbanos. O “espírito de urbanismo” só viria a tornar-se realmente verdadeiro e efectivo quando Duarte Pacheco, dentro dos mesmos princípios adoptados pela legislação francesa para a reconstrução das áreas devastadas pela guerra, cria a figura dos Planos Gerais de Urbanização movido por uma perspectiva política de transformação da imagem urbana do país, de modo a torná-la compatível com os ditames do regime.

É ele que, de facto, desencadeia o processo de elaboração de planos, criando os mecanismos e as condições necessárias ao seu desenvolvimento, que viria a marcar as duas décadas mais significativas no ordenamento urbano do país, implementando uma dinâmica que (mesmo já sem a sua influência directa e pessoal) levou a que fossem elaborados mais de três centenas de planos.

Duarte Pacheco contrata os serviços de uma das personalidades mais marcantes do período de gestação do urbanismo em França, para proceder à elaboração do estudo preliminar da urbanização da zona que se estende de Lisboa até ao Estoril e Cascais:

¹⁰⁵ Esta posição é defendida, por exemplo, por Margarida Sousa Lobo, op. cit, p. 13.

¹⁰⁶ Espírito inexistente com excepção de dois casos significativos pontuais: a renovação da baixa pombalina em Lisboa, devido à destruição provocada pelo terramoto de 1755, e a operação de estruturação da expansão urbana, a partir de 1760, pelos Almadás no Porto.

Donat-Alfred Agache, vice-presidente da *Société Française d'Urbanistes*. Como urbanista experimentado que era, inclusivamente como participante da primeira legislação urbanística francesa, em 1919 (Lei *Cornudet*), Agache muito provavelmente exerceu uma influência decisiva na concepção da ambiciosa legislação, publicada em 1934 (Decreto-Lei nº 24.802, de 21 de Dezembro) e que institui a figura de Plano Geral de Urbanização, derogando aquela que, precisamente um século atrás, tinha instituído os Planos Gerais de Melhoramentos das cidades de Lisboa e do Porto.

Com efeito, além de se tratar da primeira legislação geral (extensiva a todo o território nacional), é um diploma que representa um salto qualitativo no modo de conceber o plano urbanístico. Ela impunha, por exemplo, que as câmaras municipais promovessem a elaboração dos levantamentos topográficos e Planos Gerais de Urbanização das sedes dos seus municípios, das localidades com mais de 2500 habitantes e dos centros urbanos ou zonas de interesse turístico, recreativo, climático, terapêutico, espiritual, histórico ou artístico, designados pelo governo; previa a figura da associação das câmaras municipais de dois ou mais concelhos vizinhos para a elaboração de planos de urbanização de zonas que compreendessem terrenos pertencentes a todos eles; fixava o prazo de três anos, a contar da data da conclusão das plantas topográficas, para as câmaras municipais submeterem à apreciação do Governo os planos gerais de urbanização; e prescrevia que depois de 1 de Janeiro de 1940 nenhuma expropriação por utilidade pública para a abertura de novas ruas ou para a execução de outros trabalhos de urbanização seria autorizada pelo Governo sem que as câmaras municipais interessadas demonstrassem que o trabalho projectado estava integrado num plano de urbanização devidamente elaborado e aprovado.

Este diploma institui assim uma figura de planeamento orientada para a prossecução de fins bastante mais amplos do que aqueles que, até então, orientavam a prática urbanística sob os auspícios dos Planos Gerais de Melhoramentos (e, antes destes, dos Planos de Alinhamentos). E com ela, pela primeira vez na história do país, a obrigatoriedade de planificação das obras de urbanização e de expansão dos aglomerados urbanos, dando origem a um novo “espírito de urbanismo”, a uma nova forma de “fazer cidade” e, naturalmente, a uma nova concepção do plano urbanístico e do planeamento urbanístico. Concepção que viria a ser sucessivamente alargada e consolidada num percurso evolutivo relativamente concentrado no tempo - pouco mais de uma década. Em 1944, através do Decreto-Lei nº 33.921, de 5 de Setembro, com a introdução das figuras dos Planos de Expansão das sedes dos municípios e de outras localidades importantes; a criação dos Planos Parciais de Urbanização, que podiam ser apresentados e aprovados pelo Governo

enquanto não fossem aprovados os Planos Gerais; e, em 1946, através do Decreto-Lei nº 35.931, de 4 de Novembro, com a criação da figura dos Anteplanos de Urbanização.

Bastante mais tarde, já em 1971, os Decretos-Lei nºs 560/71 e 561/71, ambos de 17 de Dezembro, acabariam por protagonizar alterações de grande significado. São elas, a previsão, pela primeira vez, dos Planos de Áreas Territoriais; o estabelecimento de uma hierarquia entre os planos gerais (e parciais) de urbanização e os planos de pormenor relativos a sectores de áreas já abrangidas por planos gerais ou parciais de urbanização aprovados; o reforço da autonomia dos municípios, que ficam dispensados da tutela do Governo para a aprovação dos planos de pormenor quando inseridos em área abrangida por um plano geral ou parcial de urbanização aprovado; a adopção do princípio da flexibilidade dos planos gerais, prevendo a sua revisão periódica, pelo menos uma vez todos os cinco anos; a atribuição de uma “especial eficácia jurídica”, através da consagração do indeferimento dos pedidos de licença de construção com fundamento na desconformidade com as suas disposições; o enriquecimento do conteúdo dos Planos Gerais e Parciais de Urbanização e dos Planos de Pormenor, de que se destacam o zonamento do território abrangido e o regulamento, que viria a aglutinar expressamente os seus princípios jurídicos fundamentais; e a transformação dos Anteplanos Gerais ou Parciais de Urbanização aprovados ao abrigo do Decreto-Lei nº 35.931, de 4 de Novembro de 1946, em Planos Gerais ou Parciais de Urbanização, conferindo-lhes assim outra amplitude e eficácia.

A mais importante transformação do conceito de plano urbanístico surge, porém, com a introdução da figura do Plano Director Municipal (PDM), em 1977, através da Lei nº 79/77, de 25 de Outubro e, ainda mais vincadamente, com a definição do conteúdo essencial do seu regime jurídico, em 1982. Com efeito, o Decreto-Lei nº 208/82, de 26 de Maio, que veio regulamentar a Lei nº 79/77, instituiu a obrigatoriedade de planeamento, não apenas às sedes dos municípios e centros urbanos, como acontecia até essa altura, mas de todo o território do município (e, desta forma, de todo o espaço nacional); introduziu o princípio da hierarquia dos planos urbanísticos, que praticamente ainda hoje vigora; e, finalmente, passou a definir o PDM como um instrumento de objectivos múltiplos, um instrumento que abarcava todos os aspectos ligados à ocupação, uso e transformação do território municipal, acabando assim por desenhar a estrutura fundamental de todo o sistema de planeamento e concretizar, no nosso país, a interpretação contemporânea do conceito de urbanismo.

Mas, as suas ambições eram demasiado arrojadas, especialmente quanto aos objectivos de desenvolvimento sócio-económico. Transcendiam largamente as limitadas capacidades

de intervenção dos municípios (e, porventura, também as potencialidades do próprio plano) e, além disso, era “muito exigente e de difícil execução, num país em que não existia informação de base, económica ou física, para o planeamento local ou regional”¹⁰⁷, nem uma cultura urbanística minimamente consistente. Daí que, não obstante estar configurado, ao menos no plano teórico (mais exactamente, jurídico), o quadro para um planeamento amplo e abrangente de todo o país, a verdade é que, na prática, os resultados foram desastrosos. “Em 1992 apenas existiam oito PDMs ratificados no total do país, um dos quais já ao abrigo do Decreto-Lei nº 69/90, de 2 de Março”¹⁰⁸.

Um facto digno de referência e que parece representar o corolário do que se pode considerar um efectivo reforço - ou, talvez mesmo, a plena consolidação - do “espírito urbanístico” institucional (isto é, político), é ainda, nos anos oitenta, a criação da figura do Plano Regional de Ordenamento do Território, logo em 1983 (Lei nº 338/83, de 20 de Julho - que, todavia, não viria a ter consequências práticas face à ausência de regulamentação) e, doze anos mais tarde, através do Decreto-Lei nº 151/95, de 24 de Junho, a harmonização (suprimindo-se uma lacuna para a plena integração do sistema de planeamento) dos procedimentos de formação, da natureza jurídica e da hierarquia dos Planos Especiais de Ordenamento do Território. Alguns dos quais, como os Planos de Ordenamento Florestal, os Planos de Ordenamento e Expansão dos Portos, os Planos Integrados de Habitação e os Planos de Salvaguarda do Património Cultural, foram sendo contemplados em legislação dispersa¹⁰⁹.

Porém, em clara e definitiva demonstração da maturidade desse “espírito urbanístico” institucional e da plena consciência política da necessidade e importância do planeamento, entretanto atingidas, surge à luz do dia o Decreto-Lei nº 69/90, de 2 de Março¹¹⁰. Reconhecendo a dura realidade - a inacção generalizada (“que punha em risco objectivos de planeamento nacional, nomeadamente os de carácter ambiental necessários para compatibilização com as normas da União Europeia”¹¹¹) -, o nosso legislador procura,

¹⁰⁷ João Manuel Carvalho, *Planeamento Urbanístico e Valor Imobiliário*, 2005, p. 15.

¹⁰⁸ Miguel Pires Amado, *Planeamento Urbano Sustentável*, 2005, p. 21.

¹⁰⁹ Tal como é, aliás, afirmado no preâmbulo do referido diploma.

¹¹⁰ Mais tarde, com nova redacção dada pelos Decreto-Lei nº 211/92, de 8 de Outubro e Decreto-Lei nº 155/97, de 24 de Junho.

¹¹¹ João Manuel Carvalho, ob. cit, p. 16

neste diploma, moldar a figura do PDM segundo uma estrutura menos ambiciosa e mais simplificada. A sua arquitectura essencial passou a ser vincadamente a de um autêntico plano de uso do solo, expedito e fácil de elaborar. Permitindo assim que, num prazo relativamente curto (em alguns casos apenas dois anos) a maioria dos municípios existentes em Portugal tivessem os seus PDMs elaborados e, mais tarde, finalmente aprovados (em 1996 eram 275 do total de 380 e no final da década praticamente a totalidade), ainda que, como já atrás fizemos referência em nota, sobre a pressão do ónus, previsto no próprio diploma, de não lhes ser permitido aceder aos apoios comunitários sem que tal condição se verificasse.

São precisamente estes PDMs, conformados segundo uma racionalidade tendencialmente centrada na ocupação, uso e transformação do solo e cobrindo todo o território nacional, que permitem a inter-relação directa com a actividade de gestão urbanística e, portanto, um efectivo controlo administrativo de todas as operações urbanísticas (o que, obviamente, não significa, adequado). Isto, evidentemente, no caso de na área de incidência das mesmas não vigorar um PU ou um PP (como acontece de uma maneira geral), perante os quais - face à maior densidade analítica destes - logicamente se devem conformar. Pressupondo-se que estes, a existirem e na estrita observância do princípio da relação hierárquica dos planos urbanísticos, se conformam com o PDM (que, por sua vez, se encontra vinculado ao Plano Regional do Território, caso exista) ou, então, que percorreram a tramitação, necessariamente mais morosa e complexa (designadamente sujeitando-se a ratificação governamental), para introduzir eventuais alterações aos planos hierarquicamente superiores, no qual o PDM acaba por ocupar o lugar central deste sistema municipal de planeamento.

Não é de admirar, pois, que a figura do PDM, não obstante ter-se tornado um instrumento de importância fundamental - diríamos mesmo, decisiva, já que, em grande parte dos casos, é o único - para orientação e controlo da construção e transformação da cidade, neste percurso que já ultrapassou 15 anos, seja socialmente encarado, mais como uma imposição da administração central, do que propriamente como meio para uma administração mais autónoma do espaço do concelho¹¹², mais ágil e mais consistente. E, portanto, também não será estranho que atribuamos pouco significado à relação entre o facto de todo o território nacional se encontrar, neste momento, coberto por PDMs e a existência de uma verdadeira cultura de planeamento. Na realidade este aspecto acaba por não reflectir (contrariamente aquilo que se poderia esperar, especialmente se tivesse ocorrido de forma, digamos, natural, por vontade própria, por livre e espontânea iniciativa)

¹¹² Como escreve João Manuel Carvalho, ob. cit, p. 26.

um verdadeiro “espírito urbanístico” local, mas antes por traduzir o contexto conjuntural de que é fruto: no fundo e, em poucas palavras, o tempo actual e o lugar de Portugal no espaço (político) europeu. Facto que, aliás, a inacção que se verifica em relação aos restantes planos municipais de maior definição e detalhe (e, por conseguinte, a ausência de uma verdadeira “conduta de planeamento”) bem o demonstra.

Não exageramos, contudo, se afirmarmos que esta campanha planificatória e, por conseguinte, os respectivos PDMs a que deu origem (agora comumente designados PDMs de primeira geração¹¹³), viraram uma página na história do urbanismo português, lançando definitivamente o país na senda do planeamento urbanístico. Sem dúvida, como se afirma no “Estudo analítico sobre os PDMs da área de actuação da CCRNorte [Comissão de Coordenação da Região Norte]”¹¹⁴, “a década de 90 ficará conhecida na história do urbanismo do sec. XX em Portugal, como a época em que se procedeu pela primeira vez, de forma sistemática e extensiva, à definição de uma estrutura global de ordenamento do Território Nacional, tendo por base o Município”.

Não são poucas, porém, e nem de escassa relevância, as deficiências que, por diversas razões, são apontadas a esta primeira geração de PDMs. O gigantismo da tarefa, a inexistência de estruturas locais, técnicas e administrativas em número suficiente ou adequadamente preparadas, a cartografia frequentemente insuficiente e quase sempre desactualizada, além do reduzido horizonte temporal em que este processo decorreu e do número elevado de planos que tiveram que ser elaborados, praticamente em simultâneo, por algumas equipas¹¹⁵, são algumas das razões invocadas. Em relação às deficiências (além da mais conhecida e paradigmática - e, talvez, mais consensual - questão do excessivo sobredimensionamento das áreas de expansão urbana: cerca de nove vezes a população do país, de acordo com o valor estimado por algumas fontes de opinião¹¹⁶), o

¹¹³ Não obstante, uma terminologia inventada por Campos Venuti quando designou por “planos de terceira geração” os planos que muitas das cidades Italianas se preparavam para estudar e redigir pela terceira vez depois do conflito mundial (entrevista com Bernardo Secchi - Adalberto Retto Júnior e Christian Traficante).

¹¹⁴ Um trabalho elaborado no âmbito do protocolo DGOTDU/Universidade Lusíada, com a coordenação do Professor Doutor Leonel Fadigas, 1998, integrado no relatório, *Estudos analíticos dos PDM's*.

¹¹⁵ *Idem*.

¹¹⁶ Embora não seja um argumento tão razoável e justo como parece à primeira vista, conforme, aliás, defende Nuno Portas (*Sociedade e Território*, 2002, nº 33). É obvio que uma forte contenção das áreas de expansão seria, no plano teórico, uma forma de controlo

supra-citado relatório, “Estudo analítico sobre os PDMs da área de actuação da CCRNorte” manifesta, conclusivamente, que, “de uma forma geral o modo de organização dos PDMs [...] mostra-nos que, de um ponto de vista de ordenamento do território, os PDMs não cumprem cabalmente a sua função”. Dando especial ênfase ao facto de neles (quase a totalidade) se evidenciarem preocupações de índole meramente urbanística, isto é, no qual é sobrevalorizada a componente organização espacial das áreas de expansão urbana e o controlo da edificabilidade, esquecendo a problemática da gestão integrada de todos os recursos (espaço, solo, recursos naturais e valores patrimoniais). Não hesitando, finalmente, em diagnosticar “que o processo da sua elaboração se limitou, na quase totalidade, ao cumprimento de uma exigência, à aplicação mecanicista das indicações constantes na legislação de enquadramento e no registo de propostas que, em muitos casos, não resultaram de avaliações consistentes da realidade local”. Saliendo, porém, as duas únicas excepções, que revelam “uma preocupação evidente de utilizar o PDM como um instrumento de gestão integrada do território e dos seus recursos”: os PDMs de Vila Nova de Gaia¹¹⁷ e de Penedono. Sobre os quais afirma: “são porventura, dos PDMs analisados, os que melhor enquadram uma atitude de planeamento que ultrapassa a simples visão urbanística em sentido restrito, abrindo caminho para o que pode ser uma atitude a seguir no processo de revisão dos PDMs”¹¹⁸.

da dispersão urbana. Porém, é altamente duvidoso que, dessa forma, se pudesse contrariar um fenómeno cuja natureza está tão intimamente ligada ao contexto da civilização actual (e que, de resto, nenhum país conseguiu evitar). De qualquer forma, numa perspectiva pragmática e realista, dever-se-á atender ao facto de que, na actual conjuntura, que é a de uma dispersão generalizada e definitivamente consumada, uma tal política (ou método) seria hoje de muito difícil concretização prática, se não mesmo, impossível. No fundo, aquilo que é vulgarmente interpretado como um sobredimensionamento das áreas de expansão, em especial nos PDMs, não passa de uma consequência inevitável, lógica e natural da dispersão e, mais precisamente, das numerosas frentes de construção que nela têm origem. Algo que não podemos saber é se, de facto, esse sobredimensionamento é exagerado, ou se enquadra dentro dos limites normais. Contudo, o facto de garantir a oferta de solo e atenuar os efeitos do monopólio e da especulação fundiárias, leva-nos a não considerar este fenómeno como um problema com a relevância que, normalmente, lhe é atribuída.

¹¹⁷ É importante referir que o PDM de Vila Nova de Gaia é da autoria de Nuno Portas, seguramente um facto que não será irrelevante nesta análise.

¹¹⁸ Não deixa, no entanto, de ser particularmente interessante e significativo para a análise do contexto social e político (e sintomático das retóricas que nele se formam e o conformam), o facto do PDM de Vila Nova de Gaia, ter sido, por diversas vezes, criticado nos *media* - e com grande veemência - por ser de muito má qualidade, desajustado da realidade, privilegiar os interesses imobiliários, não respeitar o ambiente, complicar a mobilidade, promover a construção desqualificada, etc.. E também não deixa de ser, no mínimo, curioso (por confirmar, aparentemente, a tendência actual pela complicação) que a

1.2. Evolução do Urbanismo e Direito do Urbanismo: um processo em constante tensão

A ênfase antecedente dada ao direito do urbanismo (e, em particular à sua maturidade) não é, de maneira alguma, despicienda e injustificada. Pelo contrário, o desenvolvimento do direito do urbanismo, como, aliás, já antes sublinhámos, sempre foi um factor decisivo para a conformação das práticas urbanísticas. O grau de desenvolvimento deste ramo do direito encontra-se bem espelhado nos diplomas supra-referidos, assim como naqueles que estão em vigor (aos quais nos iremos referir seguidamente), e a sua progressiva evolução domina, de uma forma evidente e inequívoca, todo o processo evolutivo descrito (ainda que descrito, necessariamente, sem grandes especificações e muito sumariamente).

De facto, o direito (a regulação) é um componente essencial da realidade global em que consiste o urbanismo. É, sem dúvida, o seu principal instrumento. E com toda a probabilidade sê-lo-á sempre, como escreve Madariaga¹¹⁹. A sua importância e influência são vitais e a sua ligação com as práticas urbanísticas é de tal modo umbilical e intrínseca que, não raramente, se fundem e se confundem. Estão ligados de tal maneira que, em certo sentido, se pode afirmar que a evolução do “planeamento e gestão urbanística” corresponde, não à evolução do urbanismo propriamente dito - dos seus métodos, dos seus conceitos e das suas teorias -, mas sim à evolução do direito do urbanismo (dada a regulação exercer um poderosíssimo efeito indutor sobre as suas práticas). Aspecto que é particularmente evidente nesta última fase evolutiva, especialmente nestas duas últimas décadas sensivelmente.

Entre as variadíssimas razões que podem ser invocadas para explicar esta evolução do direito do urbanismo (em sentido amplo) salientamos o encadeamento lógico e cronológico de fenómenos que constituem e definem genericamente o contexto da vida social actual. Em primeiro lugar, o esforço de quem detém a responsabilidade da governação na concretização do objectivo político de garantir a qualidade de vida e o progresso da sociedade. Em segundo, a conseqüente e necessária “maior atenção do legislador ao aperfeiçoamento do corpo normativo do urbanismo, através da aprovação de leis-quadro e

sua revisão, muito recente, tenha multiplicado, talvez por 10 ou mais, o número de disposições do articulado do seu novo regulamento.

¹¹⁹ Cfr. Madariaga, *Nuevos enfoques del planeamiento*, Urban, nº 4, 2000.

até de códigos” (A. Correia, p. 13) visando, precisamente, esse objectivo. E, finalmente, “o crescente interesse da doutrina e da jurisprudência” (A. Correia, p. 14) daí decorrente.

Um contexto e um encadeamento que, numa visão estritamente nacional, não podem ser desligados da instauração do regime democrático (do advento do Estado de direito) e da maior abertura do país ao intercâmbio cultural e científico que resultou da Revolução de Abril de 1974, e que conduziu a que o direito do urbanismo (e todo o direito em geral, mas muito especialmente o direito administrativo e constitucional) se soltasse das amarras de um regime que o agrilhoava a normas e a leis que se confundiam com a vontade do poder. Neste novo enquadramento, aceder ao conhecimento, à ciência e às técnicas mais actualizadas deixou de estar dependente das influências do poder (pelo menos directamente como sucedeu em relação ao urbanismo nas duas décadas de 30-50, por exemplo, em que sentiu a necessidade de promover a formação no estrangeiro de técnicos operacionais: arquitectos e engenheiros), e passou a inscrever-se no quadro da interacção cultural e científica livre, natural e normal com outros povos, com outras culturas, com as suas experiências e os seus saberes. Quadro no qual o fenómeno da globalização e, em particular, o desenvolvimento das relações internacionais a nível governamental, nomeadamente no âmbito da União Europeia, tiveram uma relevância particular e óbvia.

A evolução do direito do urbanismo em Portugal insere-se seguramente neste contexto e encontra-se actualmente, ao menos aparentemente, num nível tão avançado como o da generalidade dos restantes países da Europa¹²⁰. E não apenas sob as perspectivas institucional e doutrinária, mas também em termos dos próprios efeitos das normas editadas, isto é, da eficácia do sistema, pois, tal como na maioria desses países, também por cá não se conforma inteiramente com o que se tinha como objectivo, ou seja, não realiza cabal e satisfatoriamente os fins sociais e urbanísticos que o justificaram. Esta constatação, incontornável - e, aliás, evidente e consensual -, mas que permanece teoricamente enigmática, deve merecer uma parte significativa da nossa atenção. Porque será que tal acontece? Mais: como se explica que, à evolução do direito do urbanismo corresponda, tendencialmente, um agravamento deste problema, um incremento da ineficácia e dos efeitos perversos?

Sendo a lei e o direito (todas as leis e todo o direito) o resultado ou o reflexo da convicção (que pretende representar, ao menos no plano teórico - das ideias -, um certo consenso

¹²⁰ É este o entendimento, entre outros, por exemplo, de Fernanda Paula Oliveira (*Leis, decretos e afins urbanísticos no contexto europeu, Sociedade e Território*, nº 37, 38, 2004).

que domina o social) de que determinadas condutas ou soluções recomendadas são as mais convenientes, mais úteis e mais justas socialmente (e, essa é, indubitavelmente, a essência de todas as fontes do direito e, necessariamente, do direito do urbanismo e do sistema de urbanismo), isso significa, no plano lógico, que o problema da situação desastrosa e crítica do urbanismo no nosso país pode ter uma relação directa e causal com os seguintes factores: (i) com o facto de algumas condutas ou soluções poderem não ser, de facto, as mais convenientes, mais úteis e mais justas socialmente. O que é o mesmo que dizer mais expressivamente: inadequadas. Inadequadas, como é óbvio, relativamente ao cenário da realidade em questão, às exigências particulares do contexto específico (que, como sabemos, tem uma lógica e uma racionalidade próprias, muito diferentes de qualquer outro sector da realidade social e de qualquer outro ramo do direito correspondente a essa realidade). Ou, então, (ii) com o facto de não estarem a ser correctamente concretizadas na prática, por razões que lhe são, de todo, alheias. Um diagnóstico que, aliás, tem sido defendido, com relativa insistência, por alguns autores¹²¹.

Sem dúvida, tem sido basicamente este objectivo, esta adequação, esta busca por boas normas e instrumentos jurídicos, capazes de induzir ou promover condutas úteis e justas socialmente e instrumentalmente funcionais na concretização prática que, persistentemente, tem sido tentado (desde sempre e já há largas dezenas de anos). E tem sido, precisamente, esta adequação que, de facto, se tem revelado difícil, se não mesmo impossível, já que os resultados práticos, tanto ao nível das dificuldades e complicações, como em termos físicos, têm sido manifestamente contraditórios. Um facto que deve impor o questionamento dos métodos e recomendar - ou mesmo exigir - a exploração de novas vias e novas perspectivas. Perspectivas que, como temos vindo a salientar, devem integrar, necessariamente, a “visão” do todo, a globalidade dos fenómenos em todas as suas relações, sem privilegiar nenhuma das partes ou componentes e sem nunca perder

¹²¹ É o caso de Fernanda Paula Oliveira, op. cit 2004, quando afirma o seguinte: “o problema português não reside, pois, na falta de leis ou na sua deficiência (que existirá em muitos domínios, é certo, mas que não é impeditiva, haja vontade, para se tomarem as decisões necessárias nestes domínios), mas na prática e na deficiente ou ausente aplicação efectiva que as entidades públicas fazem dos mecanismos legais [...]. É, pois, sobre a actuação prática das entidades públicas que tem de haver uma forte intervenção, mais do que nos instrumentos legais – que dispomos em número suficiente e, embora com algumas necessidades de correcção, fornecem mecanismos operativos importantes”. E é o caso de Fausto de Quadros (Direito do Urbanismo, Instituto Nacional da Administração, 1989, p. 297), que reforça este diagnóstico e o carácter estrutural do problema, quando, quinze anos antes, observa: “não é pela ausência de normas na Constituição ou de regras de Direito Administrativo, aplicáveis à matéria, que o sistema jurídico no domínio do Urbanismo tem sido tão mal tratado e tão ignorado em Portugal”.

de vista o objecto concreto e específico da acção urbanística e os respectivos reflexos em termos da própria actuação das entidades públicas.

Sendo manifesta e relativamente generalizada uma deficiente aplicação das normas e princípios jurídicos, que são frequentemente ignorados (inclusivamente algumas das regras mais básicas do direito), desde logo, como já foi dito, devido a uma falta de preparação adequada (um problema estrutural persistente e não meramente conjuntural, como é encarado de uma maneira geral - quando é encarado), não há dúvida nenhuma de que o direito, como principal instrumento do urbanismo que é, também não pode alhear-se da sua própria *praxis*, isto é, dos problemas da sua concretização prática. Não pode demitir-se do dever e da responsabilidade de tomar em consideração o seu próprio contexto, quer dizer, as condições específicas de aplicação, nomeadamente o ambiente de acção, tipicamente complexo, os aplicadores e as suas características próprias, intrínsecas. Dito de outra forma, o ordenamento jurídico urbanístico, sem prejuízo da sua importantíssima função pacificadora (que intervém para corrigir ou atenuar disparidades injustificadas, disciplinar e conformar condutas inadequadas, etc.) não pode ignorar a sua finalidade essencial, que é a de regular uma actividade prática, uma actividade de concretização na realidade do território¹²². É que as normas urbanísticas não se esgotam na mera distinção entre o lícito e o proibido (como é apanágio das normas escritas tradicionais - A. Correia, *apud* T. Ramon Fernandez, 1998), nem tão pouco na salvaguarda de procedimentos administrativos como interpreta, massivamente, uma certa corrente reducionista, especialmente entre os aplicadores. Por conseguinte, a sua função e naturalmente a sua lógica, não acaba com a simples aplicação, como regra geral acontece com as normas tradicionais na justiça. O direito do urbanismo como instrumento essencial de controlo da construção da cidade tem forçosamente que se preocupar com a sua, por assim dizer, “ergonomia”, isto é, com a sua adequação ou adaptação ao ambiente de acção para o qual é concebido. Devendo, inclusivamente, atribuir a esse objectivo (ou tarefa) uma importância fundamental, considerando não apenas as peculiaridades específicas do urbanismo e as práticas profissionais, mas também os aplicadores: a sua formação, condições de exercício, exigências pragmáticas, meios, etc.. Aspectos que, como é consabido, nunca mereceram a mais pequena atenção. Aliás, o alto grau de complexidade - hoje, talvez, no limiar do absurdo -, a excessiva profusão e a

¹²² Com efeito, entendemos que, face à essência do urbanismo, todas as normas, independentemente da sua própria natureza, têm uma vocação intrínseca de execução. Pode não ser uma vocação de execução imediata, digamos assim, como é aquela de que é portadora o plano urbanístico ou, ainda mais especificamente, a técnica do zonamento, mas é uma vocação mediata, visando sempre, e em última análise, qualificar o espaço e a cidade e concretizar o direito a um espaço e a uma cidade mais qualificados.

desarticulação de regulamentação (que, embora menos evidente que outrora, ainda é hoje bem visível¹²³) denunciam, de modo particularmente evidente, que estes aspectos sempre foram ignorados.

Por conseguinte, este é, seguramente, um quadro particularmente significativo e potencialmente esclarecedor, sobre o qual deverão incidir as nossas preocupações de pesquisa, e naturalmente o nosso interesse analítico. A sua função heurística pode ser extremamente rica e poderosa. É nele que, naturalmente, nos devemos apoiar para orientar o debate e o aprofundamento das matérias e conteúdos em torno da reformulação dessas convicções e da problemática da sua concretização prática (ou ainda, de ambas), no sentido de tentarmos elucidar e desocultar o problema de investigação. E portanto, para o apuramento dos fundamentos que contribuam potencialmente para resolver e ultrapassar essa crise, tornando o sistema mais satisfatório e mais útil à sociedade.

Mas, porquê este relevo do direito? Porque é que colocamos o acento tónico naquilo que designámos por “ergonomia” do direito e da regulação? Em termos mais concretos, a razão é simples. É que a linha de raciocínio sugerida por este percurso analítico obrigamos a considerar a óptica de que toda a enorme diversidade de elementos influentes da vida social é, ao mesmo tempo, factor condicionante e condicionado - e o direito é, seguramente, um dos elementos mais paradigmáticos sob esta perspectiva: “é condicionado pelas realidades do meio em que se manifesta [sobre o qual, por sua vez] age também como elemento condicionante” (Miranda Rosa, p. 67). E nessa medida é um percurso que nos pode conduzir a novas e diferentes compreensões e interpretações fundamentadas e a uma revisão crítica de todo o contexto, na busca do conhecimento mais aproximado do tipo de relações entre as normas jurídicas e a realidade social a que

¹²³ Deficiências que os próprios juristas têm vindo a reconhecer. Alves Correia (cfr. op. cit. 1989, p. 15) afirma, por exemplo, que, “a *legislação urbanística apresenta-se dispersa, revela-se muitas vezes incoerente e é, em boa parte, inaplicada*”. Em *Problemas Actuais do Direito do Urbanismo em Portugal*, Revista nº 2, ano 1998, CEDOUA (Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente) o mesmo autor considera o direito do urbanismo, “*relativamente complexo*”, embora dizendo que tenha deixado de ser matéria exclusiva de juristas e de especialistas, passando a interessar todos os cidadãos em geral. Susana Tavares da Silva, citando Ritter (cfr. Revista nº 1, ano 2000, CEDOUA (Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente), considera que o primeiro dos três principais defeitos do direito do urbanismo é, precisamente, “o *excesso de regulamentação que, por sua vez, também é muito detalhado*”. António Fonseca Ferreira (www.setubal.ps.pt/dynamic-media/files/454638623A9ED.pdf 2006, p. 5) é ainda mais incisivo, ao dizer que existe uma “*proliferação de legislação, claramente excessiva e desconexa, por vezes contraditória ou sobreposta, constituindo regimes confusos e complexos*”.

nos referimos. Ou seja, entre o sistema do urbanismo (ou, se quisermos, o ordenamento jurídico urbanístico ou o direito do urbanismo) e a prática concreta do urbanismo propriamente dito. No fundo, do conhecimento da interdependência recíproca (ou “interacção múltipla” - Miranda Rosa, 1999, p. 67) entre o direito e esta componente da realidade social que é o urbanismo, com a sua lógica interna, as suas exigências teóricas e práticas específicas e as limitações que lhe são inerentes.

Tanto mais que as mais importantes e mais paradigmáticas tendências deste processo evolutivo - actualmente na ordem do dia - giram, indiscutivelmente, em torno da desregulamentação, da simplificação e da flexibilização (ainda que mitigadas e, por vezes, ilusórias, como tentaremos mostrar mais adiante), precisamente como corolário de certas expectativas sociais. Embora de cariz essencialmente económico (isto é, pugnando essencialmente pela eficiência económica, não pela urbanística) estas expectativas vão-se formando num quadro de ambivalência entre as pré-concepções dominantes (tendencialmente no sentido de um controlo apertado e rígido, face às conotações historicamente negativas presentes) e as influências e condicionamentos de um certo convencimento induzido pelas próprias normas. Pelo que, sem abandonar a tradição garantística, coerciva e rígida destas, acaba por ser um processo evolutivo que vai explorando, paulatinamente, novas vias alternativas com cedências pontuais e excepcionais, cirúrgica e criteriosamente seleccionadas. Este é, todavia, um círculo de interacção múltipla demasiado fechado e limitado por grandes dilemas. E as normas (isto é, a legislação e o direito), carecem de um diálogo verdadeiro, aberto e sério com outros saberes disciplinares, necessariamente fora desse círculo restrito, sem o qual nunca poderão atingir a qualidade e a eficácia tão almejadas.

Perante o cenário actual, e depois de todas as tentativas já realizadas, compreender como se formam e conformam as convicções de que determinadas condutas são as mais convenientes, mais úteis e mais justas socialmente, e perceber quem condiciona quem, de que forma e porquê (ou para quê), será, provavelmente, o único caminho a seguir para, com base nas respectivas conclusões, se conseguir “mudar alguma coisa, de facto”, e alterar, finalmente e definitivamente, o ciclo contínuo e sistemático de “mudar tudo para ficar tudo na mesma” como tem acontecido recorrentemente neste processo evolutivo em relação aos problemas em análise.

Retomaremos este debate um pouco mais tarde e no momento oportuno, dentro de uma perspectiva - que é transversal a todo o percurso - de tentarmos estabelecer um inter-relacionamento entre direito, política e as práticas urbanísticas, isto é, uma perspectiva de integração da globalidade dos fenómenos urbanísticos em todas as suas relações, como

há pouco defendíamos. E aí evidenciaremos (com particular clareza, cremos) a necessidade do direito do urbanismo ter de fazer um esforço no sentido de se ajustar ao seu contexto específico. Por ora, vamos tentar perceber como se caracterizam e, em parte, se geram e se alimentam, as tentativas reformadoras do actual Sistema do Urbanismo em Portugal. Mas, evidentemente, tentando passar ao lado do fenómeno da inflação legislativa, isto é, do frenesim de legislação que leva os governantes a legislar muito e mal, por não estudarem os assuntos com o cuidado necessário, como já há muito sentenciava Antunes Varela¹²⁴.

2. Sistema do Urbanismo Actual

2.1. Descrição Geral do Sistema e sua Articulação Interna

O núcleo de todo o sistema do urbanismo assenta na “**organização administrativa do urbanismo**”, uma estrutura específica de serviços a quem incumbe a prossecução do interesse público urbanístico e, portanto, a responsabilidade pela administração (ou gestão) do território e do urbanismo. No âmbito desta tarefa a Administração desenvolve duas actividades fundamentais que se articulam e complementam.

Por um lado, fixa o conjunto de regras jurídicas urbanísticas, ou seja, as normas que disciplinam a ocupação, uso e transformação do solo: as designadas, **normas legais**¹²⁵

¹²⁴ Antunes Varela (*Feitura das Leis*, 1986), referindo-se ao momento de então (isto é, há praticamente um quarto de século) e dando ênfase a um problema que, obviamente, também tem a ver com o urbanismo e com um aspecto que se pretende evidenciar neste trabalho, sentenciava assim: “temos a mais intrincada manta de retalhos, parecendo que o nosso legislador anda a urdir uma teia de Penélope que constrói e destrói a seu bel-prazer”. Problema que – argumenta ainda – se encontra “agravado pelo facto de termos leis mal redigidas, contraditórias, imprecisas, com sucessivas rectificações, rectificações de rectificações e, pasme-se, por vezes nem na língua a empregar o legislador acerta, como aconteceu, por exemplo, no diário da República do dia 26 de Outubro”. De facto, as palavras em francês encontradas, provam inequivocamente que, não apenas se legisla à pressa, mas também, e sobretudo, que se copia à pressa. Não sendo estranho, portanto, que, a partir destes pressupostos surjam como efeito as mais diversas patologias: o quase desaparecimento dos conceitos referenciais, justiça e igualdade, e as injustiças sociais, os danos irremediáveis e os custos especialmente gravosos para as sociedades modernas, como escreve Antunes Varela.

¹²⁵ O sistema de urbanismo português é constituído por um conjunto de normas jurídicas de dois tipos: normas de carácter geral (que contemplam o regime jurídico dos planos, o regime jurídico dos solos, a disciplina jurídica da expropriação por utilidade pública, o regime jurídico dos loteamentos urbanos e do licenciamento de obras particulares, etc.) e as

(A. Correia, 1997, p. 41), que estabelecem um regime jurídico particular para certos tipos de solos, que devem ser observadas pelos planos, e que são estatuídas por meio dos canais legislativos estaduais normais. Ainda no capítulo das regras jurídicas urbanísticas, mas da iniciativa e responsabilidade da Administração Local, temos as **normas de valor infra-legal** (A. Correia, 1997, p. 41), explicitadas através da **actividade regulamentar específica** (complementar à regulamentação geral disciplinadora do urbanismo e da edificação) e, de um modo mais concreto, através da **planificação urbanística**, que conduzem prospectiva e potencialmente à concretização do modelo de organização física da cidade previamente concebido (mais genérico ou mais específico e concreto, consoante a densidade analítica do plano: PDM, PU ou PP).

Por outro, exerce a actividade de fiscalização e controlo da ocupação, uso e transformação do solo por iniciativa e responsabilidade dos particulares, vulgarmente designada actividade de **gestão urbanística** propriamente dita, a cargo da Administração Local (e que, hoje, se traduz predominantemente, na fiscalização e controlo da execução dos PDMs).

regras jurídicas de âmbito local, constantes nos planos urbanísticos e nos regulamentos de edificações urbanas que especificam as regras de carácter geral. Os principais diplomas legais que conformam o actual sistema de urbanismo e integram o actual direito do urbanismo são os seguintes: **Ordenamento do Território e Urbanismo; Lei nº 48/98**, de 11 de Agosto (Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo) - dispõe sobre as bases da política de ordenamento do território e urbanismo; **Decreto-Lei nº 380/99**, de 22 de Setembro - fixa o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (alterado pelo Decreto-Lei nº 310/03, de 10 de Dezembro); **Política de Solos; Decreto-Lei nº 794/76**, de 5 de Novembro – institui o regime jurídico dos solos urbanos (alterado no seu Artº 5º pelo Decreto-Lei nº 313/80, de 5 de Novembro); **Expropriações por Utilidade Pública; Lei nº 168/99**, de 18 de Setembro – Código de Expropriações; **Urbanização e Edificação; Decreto-Lei nº 38 382**, de 7 de Agosto de 1951 – Regulamento Geral de Edificações Urbanas (RGEU) – (O Artº 129º do **Decreto-Lei nº 555/99**, de 16 de Dezembro, com a redacção dada pelo **Decreto-Lei nº 177/01**, de 4 de Junho, revoga os artigos 9º, 10º e 165º a 168º do RGEU); **Decreto-Lei nº 555/99**, de 16 de Dezembro – Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (alterado pelo **Decreto-Lei nº 177/01**, de 4 de Junho e, finalmente, pela **Lei nº 60/2007**, de 4 de Setembro; **Portaria nº 1136/01**, de 25 de Setembro – fixa os parâmetros para o dimensionamento das áreas destinadas a espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos de utilização colectiva. Além destes diplomas, que contêm as normas de carácter geral, devemos assinalar ainda os que instituem um regime específico para certos tipos ou categorias de solos, como a Reserva Agrícola Nacional (RAN), a Reserva Ecológica Nacional (REN), a rede nacional de áreas protegidas, de interesse nacional (parque nacional, reserva regional, reserva natural, parque natural e monumento natural), de interesse regional ou local (área de paisagem protegida) e de estatuto privado (“sítio de interesse biológico”); o regime de ocupação, uso e transformação do solo da faixa costeira; o regime das áreas florestais e o regime jurídico das servidões administrativas e das restrições de utilidade pública, entre outros.

Como já tivemos a oportunidade de afirmar, no âmbito da prossecução de fins de natureza económica e social, nomeadamente com o objectivo de dinamizar as transformações económicas e sociais, a Administração (quer a central, quer a local) também desenvolve outras actividades com reflexos na ocupação, uso e transformação do solo, que se podem traduzir na execução (com maior ou menor especificação, dependendo do plano em causa) de prescrições dos planos urbanísticos, seja através da realização de obras de urbanização (abertura de arruamentos e construção de redes de saneamento básico pelas câmaras Municipais), seja da construção de equipamentos colectivos (escolas, hospitais, jardins de infância, pavilhões desportivos, parques e jardins públicos, etc.), seja ainda da construção de habitações de custos controlados para os estratos da população mais carenciados.

O objecto destas actividades não é, todavia, especificamente urbanístico, isto é, não têm preocupações directamente ligadas ao controlo ou orientação da construção concreta da cidade ou do ordenamento do espaço urbano. Por outras palavras, não se inserem na dinâmica típica da gestão ou administração do urbanismo. Por conseguinte, o tipo de acções ou intervenções (que acabam, muitas vezes, por ter uma importantíssima expressão no tecido urbano e sócio-económico), só muito dificilmente se inscrevem numa óptica deliberada de orientação ou de estímulo ao desenvolvimento urbano. Iniciativas como a construção de obras de urbanização em áreas previamente sujeitas a um planeamento detalhado (por exemplo, a ligar grandes espaços “vazios de indústrias obsoletas e desactivadas à malha urbana, ou grandes terrenos expectantes, já para não falarmos de certas construções antigas e muros de vedação que, não raramente, perturbam grosseiramente as condições funcionais e visuais urbanas e que nem sequer precisam de plano) são, por isso, muito raras (para não dizer inexistentes, já que desconhecemos os casos em que tal tenha acontecido). O que demonstra - e reforça a convicção generalizada - que a Administração se limita, predominantemente, a aguardar o surgimento espontâneo de iniciativas privadas de urbanização e construção, e só em casos muito raros e pontuais assume uma papel activo e interventivo, estimulando a construção da cidade e o seu correcto ordenamento, enquadrando as iniciativas privadas de concretização e implementação dos planos urbanísticos ou promovendo a sua elaboração.

De qualquer modo, a ocupação, uso e transformação do solo para fins urbanos segundo as prescrições fixadas nos planos urbanísticos, para além da **iniciativa e responsabilidade dos particulares**, mediante o controlo da Administração (sem dúvida a modalidade predominante), pode ter ainda origem, como acabámos de ver, na **iniciativa e**

responsabilidade da Administração, ou inclusivamente através da **colaboração entre a Administração e os proprietários do solo**, embora esta seja uma modalidade muito pouco utilizada no nosso país.

A execução dos planos, para além de poder assumir uma **natureza voluntária** traduzida na iniciativa e responsabilidade dos particulares interessados, pode, em relação aos proprietários, revestir-se de **carácter coactivo**, caso o interesse público (relacionado com a execução do plano) o justifique. O que implica o eventual recurso à expropriação por utilidade pública - a denominada expropriação acessória ao plano (A. Correia, 1995, p. 74).

Os “instrumentos jurídicos típicos” de execução dos planos ou, podemos dizer, as formas, processos ou procedimentos administrativos predominantes através dos quais se concretiza a ocupação, uso e transformação do solo para fins urbanos, quando de iniciativa e responsabilidade dos particulares, são o **licenciamento municipal de obras** e o **licenciamento de operações de loteamento urbano** e das correspondentes **obras de urbanização**.

Outros instrumentos, como a **expropriação por utilidade pública** e o **direito de preferência** da Administração nas transmissões, a título oneroso, entre particulares (o primeiro dos quais com uma utilização relativamente frequente, embora quase nunca com preocupações relacionadas com a execução dos planos e com o ordenamento, e o segundo, bastante mais raramente), também têm aplicação nas práticas de ocupação, uso e transformação do solo e na execução dos planos urbanísticos. Em especial a expropriação (já que, o direito de preferência e, muito especialmente, a associação com os proprietários do solo são instrumentos mais vocacionados para uma dinâmica de desenvolvimento e ordenamento urbanos) revela-se de carácter imprescindível para satisfazer as necessidades básicas (como a aquisição de terrenos), seja no âmbito do exercício das actividades em que a Administração prossegue os fins de natureza económica e social, seja para aqueles contextos em que a Administração, numa postura activa e dinâmica em relação ao desenvolvimento urbano, pode tomar a iniciativa e responsabilidade de executar as prescrições dos planos.

De acordo com o novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro), que explicitaremos um pouco melhor seguidamente (mas, necessariamente, de uma forma genérica), para além dos instrumentos de execução dos planos urbanísticos referidos, estão ainda previstos, entre outros, a **operação de reparcelamento** (destinada essencialmente à distribuição equitativa entre os proprietários, dos benefícios e encargos resultantes da urbanização, um princípio Constitucional básico

que só agora encontrou eco no nosso ordenamento jurídico urbanístico), o **contrato de urbanização** e os **mecanismos de regulação do aproveitamento urbanístico do solo**. Este novo diploma veio a contemplar, no capítulo dos processos, modalidades ou sistemas típicos de execução dos planos e das operações urbanísticas, o sistema de **compensação**, de **cooperação** e de **imposição administrativa**, dando uma nova configuração às modalidades de execução já existentes, e no qual o primeiro corresponde à execução por **iniciativa e responsabilidade dos particulares**; o segundo à execução em **colaboração ou associação entre a Administração e os proprietários do solo**; e o terceiro à **execução coactiva** pelos proprietários do solo.

Em suma, podemos definir o sistema do urbanismo mais simplificadaamente referindo que nele estão implicadas três orientações (ou vocações) estruturais, a que correspondem outras tantas actividades fundamentais para o controlo da construção da cidade: a actividade de **regulação**, a actividade de **fiscalização** e a actividade **operacional**. As duas primeiras consideradas, por alguns autores (a que já atrás aludimos) como “urbanismo passivo”, e a última como “urbanismo activo”.

Uma quarta orientação que dirige a actividade de construção da cidade e que talvez possamos designar por actividade de “**equipamento**” (que constrói equipamentos, infra-estruturas, trata da manutenção dos espaços, etc.), apesar da sua inequívoca importância, não tem implícita uma conduta propriamente urbanística, isto é, não se insere numa dinâmica de urbanismo operacional propriamente dita e, portanto, consideramo-la uma orientação que apenas utiliza e está sujeita às mesmas regras do “urbanismo operacional”, mas que não tem implícita uma postura deliberada de controlo ou de orientação e desenvolvimento urbanos.

No âmbito da actividade de **regulação**, a administração fixa as **normas legais**, que estabelecem um regime jurídico particular para certos tipos de solos, e que devem ser observadas pelos planos, e as **normas de valor infra-legal** (estas a cargo da administração local) através de **regulamentos** que especificam ou complementam a regulamentação geral e da **planificação**.

No âmbito da actividade de **fiscalização e controlo**, ou de **gestão urbanística** propriamente dita, a administração verifica, através dos procedimentos administrativos típicos - o **licenciamento municipal de obras** e o **licenciamento de operações de loteamento urbano** e das correspondentes **obras de urbanização** - se a ocupação, uso e transformação do solo para fins urbanos por iniciativa e responsabilidade dos particulares

se conforma com as normas legais e de valor infra-legal (em particular as constantes nos planos urbanísticos).

Finalmente, no âmbito da actividade **operacional**, directamente dependente do **direito e política de solos**, isto é, de “um conjunto articulado de objectivos e meios de natureza pública, com vista a proporcionar, nos diferentes aglomerados urbanos, uma oferta de solos urbanos e urbanizáveis que corresponda à respectiva procura, de modo a que os utilizadores tenham ao seu dispor terrenos a preços razoáveis” (A. Correia, 1997, 122), a administração tem ao seu dispor um conjunto de mecanismos de intervenção nos solos urbanos e urbanizáveis, com os seguintes objectivos: **combater a especulação fundiária**, **satisfazer as necessidades de terrenos** para espaços verdes públicos e de utilização colectiva, infra-estruturas, equipamentos, etc., e **constituir reservas de solos**, a fim de introduzir no mercado de solos um factor de correcção.

Os principais mecanismos de intervenção são os seguintes:

Medidas de estímulo e de controlo da oferta de solos por iniciativa dos particulares, através da **realização de obras de urbanização** (abertura de arruamentos, construção de infra-estruturas, etc.) de modo a potenciar a edificabilidade em determinadas áreas, estimulando assim o alargamento da oferta de solos aptos à construção urbana;

Formas de **colaboração da Administração com os proprietários do solo**, em que se destaca a figura jurídica, **associação da Administração com os proprietários do solo**, que permite através do **reparcelamento** reconfigurar terrenos de vários proprietários de uma dada área, inaptos ou inadequados à construção urbana dentro dos cânones básicos do correcto ordenamento, adequando-os à urbanização e incrementando a oferta de solos urbanizáveis;

Ainda no sentido de incrementar a oferta de solos urbanizáveis, mas numa perspectiva de desincentivar a sua retenção e a especulação a que tal conduz normalmente, a Administração tem ao dispor o **poder legal de obrigar a construir** dentro do prazo de dezoito meses a contar da notificação para esse efeito, sob pena de expropriação;

Finalmente, a Administração dispõe ainda dos instrumentos jurídicos especiais de aquisição de solos para constituição de património público: a **expropriação**, o **direito de preferência** a título oneroso, entre particulares de terrenos ou de edifícios, e a **cedência obrigatória e gratuita** ao município de parcelas de terreno, nos processos de loteamento e reparcimento urbanos, quando nelas se justifique fundadamente a construção de um

equipamento público (caso contrário a cedência será reconvertida numa compensação ao município, em numerário ou em espécie).

Como nota importante, dever-se-á sublinhar que estes mecanismos não foram pensados exclusivamente para combater a retenção e especulação fundiárias. Como acabámos de ver, alguns deles como, por exemplo, a **expropriação**, têm até o seu campo especial de aplicação nas intervenções de **equipamento**. Todos eles sem excepção, mas muito especialmente a **expropriação** e a **associação da Administração com os proprietários do solo**, são também particularmente adequados para o exercício da actividade de gestão urbanística, enquadrada no chamado “urbanismo operacional”, na verdadeira acepção da palavra, isto é, para adoptar condutas activas e dinâmicas de gestão urbanística, condutas de um verdadeiro e efectivo processo de “planeamento e gestão urbanística”, que, de acordo com a noção definida inicialmente, é marcado pela interacção, ou relação dinâmica ou dialéctica, entre o plano e a gestão urbanística concreta do espaço urbano.

O verdadeiro significado e importância da **associação da Administração com os proprietários do solo**, e da sua escassíssima utilização prática entre nós no âmbito da gestão urbanística, serão talvez mais facilmente compreendidos se relacionarmos esta figura com as suas congéneres: as “*juntas de compensación*” do sistema do urbanismo espanhol; os “*comparti edificatori*” do italiano e as “*associations foncières urbaines*” do francês (A. Correia, 1997, p. 136).

2.2. Definição Conceptual de Sistema de Planeamento Municipal

A diferença de designação dos planos municipais (e só estes nos interessam) nos diversos países, e sobretudo a natureza e a especificação de conteúdos que se lhes associam concomitantemente, justifica, antes de prosseguirmos mais, que passemos em revista, muito rapidamente, algumas das características mais típicas destes planos no sistema do urbanismo português.

A locução “planos municipais” de ordenamento do território é a designação de três espécies de planos: os **Planos Directores Municipais** (PDMs), que abarcam todo o território municipal; os **Planos de Urbanização** (PUs), que abrangem áreas urbanas e urbanizáveis, podendo também abranger áreas não urbanizáveis intermédias ou envolventes daquelas; e os **Planos de Pormenor** (PPs), que tratam em detalhe áreas específicas do município (A. Correia, 1997, pp. 114. 115). São estes, no essencial, os planos cuja elaboração compete às câmaras municipais, a aprovação às assembleias

municipais e a respectiva ratificação ao Governo, no caso dos Planos Directores Municipais e no caso dos Planos de Urbanização e Planos de Pormenor quando não se conformam com planos hierarquicamente superiores ratificados.

De acordo com o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), aprovado pelo Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 310/2003, de 10 de Dezembro (Artigo 2º), e a nova concepção por este adoptada, estes planos (juntamente com os planos intermunicipais de ordenamento do território) compreendem o âmbito municipal do sistema de gestão territorial, sistema que se encontra organizado em mais dois âmbitos: o nacional e o regional, como, mais adiante, iremos especificar melhor.

O conteúdo dos planos municipais, basicamente composto por normas, determinações ou regras (que, por vezes, também podemos designar por disposições ou preceitos), varia no seu grau analítico de concretização (ou definição) e densidade (ou detalhe), de acordo, aliás, com o princípio lógico que parece ter sido adoptado em todos os países. O PDM, dada a sua escala e abrangência (todo o território do município), possui uma natureza essencialmente estratégica, uma vez que contém, basicamente, as grandes opções para esse mesmo território. Define as grandes linhas de organização de todo o território municipal, a estrutura viária, ecológica, agrícola, o sistema urbano e as várias categorias de solo urbano, cujo carácter normativo é, frequentemente, necessariamente impreciso e manifestamente insuficiente. Por conseguinte, pouco adequado para a regulação e controlo do uso do solo e do espaço público. O PU e PP, são planos especialmente vocacionados para intervenções nos espaços urbanos. O primeiro dos quais define a organização espacial de uma parte do território, especificando, mais detalhadamente do que o PDM, as diversas categorias do solo urbano, contemplando a rede viária, a localização dos equipamentos, as zonas comerciais, habitacionais, etc.; e, finalmente, o segundo desenvolve e concretiza, com o maior detalhe possível, as ideias e soluções sobre a organização dos espaços urbanos, incluindo a sua própria morfologia, formas e modalidades de execução.

O plano de pormenor (PP) é, assim, o mais poderoso instrumento (e o único meio adequado, não apenas entre os planos referidos, mas entre todos os tipos de planos existentes) para a definição, orientação e controlo do espaço urbano, sobretudo pela potencial consideração do justo equilíbrio entre os diversos interesses públicos e privados envolvidos e pela maior abrangência espacial e analítica, essencial para a correcta promoção da coerência com o espaço e as infra-estruturas envolventes. Aspectos que, sendo da maior importância como forma de “fazer e pensar a cidade”, encontram alguns

constrangimentos na operação de loteamento urbano, o seu, por assim dizer, mais directo “concorrente”. E que, neste momento, com a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 555/99, de 16 de Dezembro - e sucessivas alterações -, se aproximou ainda mais do PP com a relevância dada à participação dos cidadãos. Uma aproximação que, no entanto, face às suas diferenças (em particular ao nível das finalidades) não está isenta de alguns conflitos e contradições que contribuem para o aumento significativo da complexificação e confusão do sistema, como iremos ver mais adiante.

Com efeito, a operação de loteamento urbano (a par com o licenciamento de obras) é o mais importante instrumento de execução dos planos urbanísticos. E, simultaneamente, de planeamento, uma vez que, tal como o plano de pormenor (PP), também define o espaço urbano com idêntica precisão. As diferenças essenciais relativamente ao PP assentam, porém, no seu carácter estritamente privatístico, tanto em termos de iniciativa, como de execução, e na sua limitação espacial e analítica, pois confina-se ao perímetro das propriedades envolvidas, às quais se encontra inexoravelmente vinculado conceptual e materialmente (o que, refira-se, está muito longe de significar, necessariamente, que lhe esteja vedada a correcta promoção da coerência com o espaço e as infra-estruturas envolventes, como por vezes se admite erradamente, já que esse aspecto (isto é, a sua inserção no ambiente construído) é, precisamente, o objecto analítico essencial da intervenção técnico-urbanística e o factor de avaliação fundamental das propostas por parte da Administração, no âmbito das suas competências de gestão (que, obviamente, detém todas as possibilidades para analisar, prever, estudar, moldar e adaptar essa coerência).

A sua maior importância, para além de possuir uma elaboração e uma tramitação, de uma maneira geral, mais simplificadas e céleres, revela-se, com efeito, no facto de permitir aos particulares uma maior intervenção e participação directa na construção e transformação da cidade. Participação tão necessária em termos sociais e culturais (por legitimar, ainda que de forma mitigada, a afirmação da autonomia dos cidadãos interessados, que devia ser estimulada por todas as formas, como temos vindo a afirmar e a documentar) quanto como método de resolução de problemas. Já que, sem ele, todas as intervenções que envolvessem mais do que uma construção funcionalmente autónoma, estariam sujeitas à elaboração de um PP, com todas as consequências conhecidas, sobretudo a maior complexidade e morosidade. Isto, para já não falar da desmotivação e desmobilização dos agentes para as iniciativas de construção colectiva da cidade, que a privação do direito de poder decidir e intervir na sua própria propriedade comportaria (apesar de se tratar de um direito condicionado). Um direito há muito consagrado na nossa ordem jurídica (constitucionalmente e legalmente) e que se encontra, sem dúvida alguma, no verdadeiro

âmago, na trave-mestra do espírito democrático. Espírito que constitui, ainda que nem todos disso tenham a devida percepção, a única chave capaz de abrir a porta do desenvolvimento e do progresso sócio-económico e cultural dos povos. E que, recordamos, é precisamente o espírito sobre a qual assenta a luz do quadro teórico de referência previamente construído, ou seja, o quadro compreensivo e interpretativo deste estudo, no esforço para desolcultar os enigmas escondidos e os “disfarces” da problemática em foco.

Por tudo isto, cremos que, independentemente dos problemas existentes - que são muitos, sem dúvida -, nomeadamente ao nível da qualidade do ordenamento (da “manta de retalhos” em que se converteu praticamente todo o território nacional) e da indigência atroz do urbanismo e da arquitectura que se produzem entre nós, entender que tal se deve à existência desta figura, como alguns pensam¹²⁶, e propor, inclusivamente, a sua extinção como já foi tentado, mais do que não estar a ver bem este problema em concreto é não estar a ver bem os problemas da cidade, do seu ordenamento e da sua gestão. E é, sobretudo, não estar a ver de forma global e complexa o processo de construção da cidade, as práticas mais adequadas de “planeamento e gestão urbanística”.

3. Sistema de Planeamento Territorial e Urbanístico Actual

Como atrás tivemos a oportunidade de referir, os PDMs elaborados ao abrigo do Decreto-Lei nº 69/90, de 2 de Março, em vigor neste momento, estão a ser revistos de acordo com as novas regras constantes na Lei nº 48/98, de 11 de Agosto (Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo), e do Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro, diploma que fixa o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial. Tal significa que vivemos presentemente um quadro de transição no capítulo respeitante ao sistema de planeamento territorial, perante o qual a noção de “planeamento actual” pode suscitar algumas reservas ou confusões, que gostaríamos de dissipar desde já.

¹²⁶ A Associação Profissional dos Urbanistas Portugueses (APROURB), por exemplo, pensa convictamente desta maneira, admitindo, inclusivamente, a possibilidade de que possa ser ilegal. Sob o título “A Extinção da figura de Loteamento”, esta associação entendeu ser seu dever cívico enviar, em 2002, uma petição à Procuradoria Geral da República, precisamente para verificação da sua legalidade, e uma exposição à Assembleia da República, com o objectivo de iniciar um debate nacional, entre técnicos, investigadores, políticos e sociedade sobre esta temática, [...] “por forma a melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e garantir um futuro melhor para as gerações vindouras”. Disponível em: http://www.aprourb.org/txts/_figura_loteamento_.html. Acesso em Outubro de 2007. Ou ainda em <http://www.urbanismo-portugal.net/lotemaentos.html>.

Por “planeamento actual” iremos interpretar o planeamento que se enquadra no horizonte temporal compreendido por estes diplomas, isto é, que abarca os anos 90 até à actualidade e, portanto, o período de transição que atravessamos neste momento. Neste quadro específico esta delimitação parece ser aquela que melhor responde metodologicamente à perspectiva que temos em vista, por duas razões essenciais. Em primeiro lugar, porque dentro deste âmbito poderemos caracterizar esse momento especial do processo evolutivo do planeamento em Portugal e, em segundo, porque desta forma, não obstante ser um período praticamente a finalizar a muito breve prazo (seguramente antes da conclusão desta tese), nos permite, com óbvias vantagens acrescidas, não apenas caracterizar melhor o sistema de planeamento que vigora neste momento, como também analisar comparativamente ambos os sistemas, pondo mais facilmente em evidência as mudanças preconizadas.

É precisamente dentro desta perspectiva que se torna pertinente explicar e discutir a Lei nº 48/98, de 11 de Agosto, que estabelece as bases da política de ordenamento do território e do urbanismo e o Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro que, na sequência desta lei, define o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional e municipal do sistema de gestão territorial, o regime geral de uso do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial, e que estabelece igualmente instrumentos operacionais necessários à programação da execução dos planos, bem como mecanismos de compensação de benefícios e encargos entre proprietários afectados pela execução dos planos municipais.

É com base nestes diplomas que os designados PDMs de segunda geração virão a ser conformados, num momento em que, precisamente, se atingiu plena consciência da importância do planeamento e do ordenamento do território, se possui uma experiência prática bastante rica e significativa (tendo, inclusivamente, os PDMs actuais como matrizes, com as virtudes e defeitos definidos e identificados, e muito trabalho de análise realizado) com todos os meios técnicos e humanos, de informação e de trabalho e, mais importante - incomensuravelmente mais importante, na nossa perspectiva -, com a ciência do direito do urbanismo num estágio de aparente “plena maturidade”.

Dentro destes pressupostos, a análise que se segue não tem por objectivo definir ou caracterizar, detalhada e profundamente, o moderno sistema de planeamento português, já que tal transcenderia claramente as perspectivas metodológicas e os objectivos do estudo. Visa apenas uma aproximação à compreensão dos seus aspectos fundamentais.

A sua caracterização geral, numa breve síntese¹²⁷, proporcionando-nos o necessário enquadramento do tema em foco, pode contribuir para uma melhor compreensão das matérias e conteúdos a tratar seguidamente. Isto, não obstante a incidência das preocupações do estudo serem muito mais concretas e específicas.

3.1. A Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo

O sistema de planeamento português assentava, até há relativamente pouco tempo atrás, em três tipos de planos: os Planos Regionais de Ordenamento do Território, os Planos Especiais de Ordenamento do Território e os Planos Municipais de Ordenamento do Território. Com a entrada em vigor da Lei nº 48/98, de 11 de Agosto, que aprovou as Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, o sistema de gestão territorial tornou-se significativamente diferente do sistema anterior.

Esta lei veio introduzir uma alteração na tipologia de instrumentos de planeamento, criando novos tipos de planos e reformulando o regime jurídico de alguns dos planos já existentes. Dos novos tipos de planos criados conta-se, em primeiro lugar, o **Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território** (PNPOT). O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território é um instrumento de carácter estratégico elaborado pelo Governo, cuja aprovação compete à Assembleia da República e que tem por objectivo estabelecer as directivas e orientações fundamentais do modelo de organização espacial tendo em consideração o sistema urbano, as redes de infra-estruturas e equipamentos de interesse nacional, bem como as áreas de interesse nacional em termos agrícolas, ambientais e patrimoniais [artigo 9º, nº 1, alínea a), da Lei de Bases].

Em segundo lugar os **Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território** (PIMOT). De elaboração facultativa para os municípios envolvidos, os Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território têm como objectivo a articulação estratégica entre áreas territoriais que pela sua interdependência necessitam de coordenação integrada [artigo 9º, nº 1, alínea c), da Lei de Bases].

¹²⁷ Para mais desenvolvimentos sobre esta temática específica, recomendamos, entre a relativa vastidão de artigos existentes, a leitura de “*Os Princípios da Nova Lei do Ordenamento do Território: da hierarquia à coordenação*” de Fernanda Paula Oliveira, e “*Problemas Actuais do Direito do Urbanismo em Portugal*” de Fernando Alves Correia, artigos nos quais, aliás, se baseia esta síntese [Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento do Urbanismo e do Ambiente (CEDOUA), nº 1, 2000 e nº 2, 1998].

Relativamente à reformulação do regime jurídico de planos existentes destacam-se os **Planos Regionais de Ordenamento do Território** (PROT) que passaram, ao contrário do que acontecia à luz do Decreto-Lei nº 176-A/88, de 18 de Maio, a poder vincular apenas as entidades públicas, deixando de ser directamente vinculativos para os particulares (artigo 11º, da Lei de Bases).

Estes três tipos de instrumentos de gestão territorial referidos (PNPOT, PIMOT, e PROT) constituem aquilo que a Lei de Bases designa por Instrumentos de Desenvolvimento Territorial, e que se traduzem em instrumentos estratégicos e de definição das grandes opções com relevância para a organização do território, que estabelecem as directrizes de carácter genérico sobre o modo de uso do mesmo, e consubstanciam o quadro de referência a ter em consideração na elaboração dos instrumentos de âmbito municipal [artigo 8º, alínea a), da Lei de Bases].

Para além destas inovações, isto é, da criação de novos instrumentos de gestão territorial e da reformulação do regime jurídico de planos existentes, a Lei de Bases procedeu ainda ao enquadramento, dentro do novo sistema de gestão territorial por ela definido, de alguns dos instrumentos de gestão territorial que já existiam no nosso ordenamento jurídico, reformulando também o respectivo regime. Foi o caso dos designados instrumentos de planeamento territorial ou planos municipais de ordenamento do território [plano director municipal, plano de urbanização e plano de pormenor – artigos 8º, alínea b), e 9º, nº 2, alíneas a), b) e c), da Lei de Bases], e com os instrumentos de natureza especial ou planos especiais de ordenamento do território [planos de ordenamento de áreas protegidas, os planos de albufeiras de águas públicas e os planos de ordenamento da orla costeira – artigos 8º, alínea d), 9º, nº 4, e 33º, da Lei de Bases].

Deste modo, os instrumentos tipificados na Lei de Bases, são os seguintes:

Instrumentos de Desenvolvimento Territorial

Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território
Planos Regionais de Ordenamento do Território
Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território

Instrumentos de Planeamento Sectorial

Planos Sectoriais

Instrumentos de Planeamento Especial

Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas
Planos de Albufeiras de Águas Públicas
Planos de Ordenamento da Orla Costeira

Com a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, o sistema de ordenamento do território e de urbanismo constituído pelos instrumentos de gestão territorial referidos, passou a estar estruturado com base em instrumentos que funcionam em três níveis diferentes: o **nível nacional**, o **nível regional** e o **nível municipal**. Classificação que tem em consideração, essencialmente, o nível dos interesses prosseguidos por cada um deles.

A Lei de Bases (artigo 7º) constrói, assim, um sistema de gestão territorial que se organiza num quadro de interacção coordenada nos três âmbitos referidos. Em primeiro lugar, o **âmbito nacional**, onde se define o quadro estratégico para o ordenamento do espaço nacional, estabelecendo as directrizes a considerar no ordenamento regional e municipal e a compatibilização entre os diversos instrumentos de política sectorial com incidência territorial, instituindo, quando necessário, os instrumentos de natureza especial [(artigo 7º, nº 2, alínea a), da Lei de Bases]. Enquadram-se neste âmbito o **Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território**, os **Planos Sectoriais** e os **Planos Especiais**.

Em segundo lugar, os instrumentos de **âmbito regional** que definem o quadro estratégico para o ordenamento do espaço regional em estreita articulação com as políticas nacionais de desenvolvimento económico e social, estabelecendo as directrizes orientadoras do ordenamento municipal [artigo 7º, nº 2, alínea b), da Lei de Bases]. Fazem parte deste âmbito os **Planos Regionais de Ordenamento do Território**.

Finalmente, os instrumentos de **âmbito municipal**, que definem, de acordo com as directrizes de âmbito nacional e regional e com as opções próprias de desenvolvimento estratégico, o regime de uso do solo e a sua programação [artigo 7º, nº 2, alínea c), da Lei de Bases]. Inserem-se neste âmbito os **Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território** e os **Planos Municipais de Ordenamento do Território**.

Sistematizando, temos:

Instrumentos de Âmbito Nacional

Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território
Planos Sectoriais
Planos Especiais de Ordenamento do Território

Instrumentos de Âmbito Regional

Planos Regionais do Ordenamento do Território

Instrumentos de Âmbito Municipal

Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território

Planos municipais de Ordenamento do Território

Os níveis nacional e também regional (considerando a inexistência em Portugal de um nível administrativo intermédio entre o Estado e os municípios) são essencialmente atribuições estaduais. O âmbito municipal é, naturalmente, uma atribuição dos municípios.

A atribuição simultânea de poderes em matéria de ordenamento do território e de urbanismo e, em especial, em matéria de planeamento ao Estado e aos municípios, resulta directamente da Constituição da República Portuguesa que o estabelece expressamente no seu artigo 65º, nº 4.

Com a referência, pela Lei de Bases, aos instrumentos de gestão territorial que a Administração pode elaborar, o legislador acabou por “fechar” o princípio da tipicidade dos planos ao determinar, no artigo 34º daquela lei, que todos os instrumentos de natureza legal ou regulamentar com incidência territorial actualmente existentes deverão ser reconduzidos no âmbito do sistema de planeamento, ao tipo de instrumento de gestão territorial que se revele adequado à sua vocação.

3.2. As Relações entre Instrumentos de Gestão Territorial no Sistema Anterior à Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo e ao Decreto-Lei nº 380/99

Com a entrada em vigor da Lei nº 48/98 e do Decreto-Lei nº 380/99, as relações entre os instrumentos de gestão territorial tornaram-se mais complexas, até pelo facto de se terem introduzido novas figuras de planeamento. Até aqui, as relações entre instrumentos de planeamento regiam-se, fundamentalmente, por dois princípios essenciais: o princípio da hierarquia e o princípio da articulação dos planos. No sistema de planeamento anterior à Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo e do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, que veio a desenvolver aquela Lei, as relações entre os mais importantes instrumentos de planificação territorial (PROTs, PEOTs e PMOTs) era regida, essencialmente, pelo princípio da hierarquia. O legislador tinha

construído um sistema de planeamento segundo um modelo de ordenação hierárquica dos planos. O que não significa que os planos hierarquicamente inferiores tivessem de executar as determinações dos planos hierarquicamente superiores, mas tão somente, que as disposições de um plano deviam respeitar as determinações dos planos hierarquicamente superiores. Aliás, outra coisa seria admitir que o sistema era funcionalmente estratificado, estático e pouco ou nada operacional, dada, por um lado, a morosidade de elaboração dos planos de âmbito territorial mais vasto (frequentemente inexistentes) e, por outro, a falta de necessidade tecnicamente justificada.

O que o legislador pretendia evitar era que estivessem simultaneamente em vigor planos, numa mesma área territorial, com disposições contraditórias entre si, exigindo-se, nesse caso, que o plano anterior fosse revisto ou alterado. No caso específico dos planos municipais de ordenamento do território (PDM, PU e PP) e, não obstante a relação hierárquica existente entre eles, admitia-se que os planos de urbanização e os planos de pormenor não se conformassem com o plano director municipal ratificado, ou que o plano de pormenor se desviasse do estatuído no plano de urbanização em vigor. Quando tal sucedesse, esses planos hierarquicamente inferiores que contivessem regras desconformes com os planos municipais superiores estariam sujeitos a ratificação governamental.

O princípio da articulação vigorava entre dois ou mais planos que não tivessem entre si numa relação de hierarquia, como é o caso de dois planos de urbanização que abrangessem diferentes áreas urbanas de um mesmo município, ou de dois planos que abrangessem territórios de municípios vizinhos.

3.3. As Relações entre os Instrumentos de Gestão Territorial no Novo Sistema Regido pela Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo e pelo Decreto-Lei nº 380/99

Com a entrada em vigor da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território embora permaneça, nas relações entre os vários instrumentos de gestão territorial, a mesma hierarquia anterior, a verdade é que esta é francamente atenuada por duas ideias essenciais que procuram traduzir, mais do que a mera obediência dos planos inferiores aos planos superiores, a articulação entre eles e a coordenação das entidades responsáveis pela elaboração dos vários instrumentos, no sentido de que as soluções de ordenamento preconizadas por cada uma delas sejam devidamente ponderadas e

discutidas, por forma a que, numa mesma área, possa ser evitada a coexistência de soluções contraditórias. É neste sentido que, sem qualquer referência ao princípio da hierarquia, a Lei de Bases, no artigo 10º, nº 5, determina que “Na elaboração de novos instrumentos de gestão territorial devem ser identificados e ponderados os planos, programas e projectos com incidência na área a que respeitam, já existentes ou em preparação, e asseguradas as necessárias compatibilizações”. Traduzindo assim, por um lado, a exigência de um novo tipo de relacionamento entre as entidades com atribuições em matéria de planeamento, mais cuidadoso e coordenado e, por outro, uma maior necessidade (actual e futura), de evitar as incompatibilidades entre os planos em vigor, sejam eles de grau hierárquico superior ou inferior, face à possibilidade (que antes não se colocava) de algum ou alguns deles pré existirem.

Esta coordenação é concretizada no decurso dos procedimentos de elaboração dos instrumentos de gestão territorial, no qual a entidade responsável por cada um destes instrumentos tem de actuar com o acompanhamento de representantes dos interesses a salvaguardar pelo respectivo instrumento ou que por ele podem ser afectados. Este acompanhamento é efectuado por um órgão de composição mista, designado por comissão mista de coordenação. Estes órgãos de coordenação estão obrigados a fazer um acompanhamento assíduo e continuado dos trabalhos de elaboração dos futuros planos e, no final, a emitir um parecer escrito, subscrito por todos os membros, com menção expressa da orientação defendida e, no caso dos planos regionais de ordenamento do território e dos planos municipais, também sobre o cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis e, ainda, sobre a adequação ou conveniência das soluções propostas, respectivamente pela comissão regional e pelas câmaras municipais.

Concluída a elaboração do plano, a entidade responsável por ele, remete a sua proposta acompanhada do parecer emitido pela comissão mista de coordenação, às entidades cujos pareceres foram negativos, devendo os respectivos pareceres dessas entidades incidir sobre as razões da anterior discordância. Depois de recebidos os pareceres, a entidade responsável pela elaboração do plano terá de promover a realização de reuniões com as entidades que os tenham emitido com vista à obtenção de uma solução concertada que permita ultrapassar as objecções formuladas.

A coordenação exigida para a elaboração dos instrumentos de planeamento está também presente nas relações entre estes e os vários instrumentos de planeamento territorial. Como já se disse, permanece entre eles uma relação de hierarquia mas, agora, francamente atenuada pela importância que assume a coordenação das respectivas

actuações das várias entidades responsáveis pela elaboração. Trata-se de uma relação de hierarquia em que, por exemplo, um plano especial posterior não está impedido de contrariar as opções estabelecidas em planos sectoriais e planos regionais de ordenamento do território preexistentes em vigor na mesma área, devendo, quando tal aconteça, indicar expressamente que está a alterar ou revogar as normas dos planos anteriores, identificando essas normas. No caso de silêncio do novo plano especial sobre essa matéria, ele deve ser considerado nulo por violação de planos aos quais devia obediência (artigo 102º, nº 1, do Decreto-Lei nº380/99).

No que diz respeito às relações de hierarquia entre planos sectoriais e planos regionais de ordenamento do território estabeleceu-se um vínculo de hierarquia baseado na precedência temporal da sua entrada em vigor, sendo apenas válido se indicar expressamente as normas do plano anterior que revoga.

No capítulo das relações dos vários instrumentos de gestão territorial com os planos de âmbito municipal, o legislador manteve a relação já existente de inferioridade hierárquica dos planos municipais em relação aos restantes instrumentos de gestão territorial. Porém, exceptuando a relação com o programa nacional de política de ordenamento do território e com os planos especiais de ordenamento do território (onde existe, de facto, uma hierarquia pura), trata-se de uma hierarquia que admite que o plano director municipal possa contrariar, respectivamente, as disposições de planos regionais, planos sectoriais e planos intermunicipais de ordenamento do território, desde que tenha sido objecto de parecer favorável da comissão mista de coordenação e da comissão de coordenação regional (no caso de incompatibilidade com plano regional), da entidade responsável pela elaboração do plano sectorial, no âmbito da comissão mista de coordenação (no caso de desconformidade com plano sectorial), e da comissão mista de coordenação e da comissão de coordenação regional, ouvidos os municípios envolvidos (no caso de desconformidade com plano intermunicipal). Assim, não obstante a incompatibilidade ou desconformidade, o plano director municipal pode ser ratificado e entrar em vigor, devendo, como nos demais, a ratificação indicar expressamente quais as normas revogadas ou alteradas (artigo 25º, nº 3, do Decreto-Lei nº 380/99).

Nas relações entre si dos planos municipais de ordenamento do território, continua também a manter-se a regra de que, não obstante a relação de hierarquia entre eles, podem os planos de urbanização e os planos de pormenor não se conformar com o plano director municipal ratificado, ou que o plano de pormenor se desvie do estatuído no plano de urbanização ratificado, exigindo-se nesse caso, o parecer favorável da comissão de

coordenação regional e ratificação governamental [artigo 80º, nº 3, alíneas d) e e), do Decreto-Lei nº 380/99].

Relativamente aos planos intermunicipais, estes devem desenvolver o quadro estratégico definido pelo programa nacional e pelos planos regionais de ordenamento do território (artigo 24º, nº 3, do Decreto-Lei nº 380/99). Os planos especiais prevalecem sobre os planos intermunicipais (artigo 24º, nº 2, do Decreto-Lei nº 380/99) que, por sua vez, fornecem directivas para a definição da política municipal de gestão territorial a ser definida pelos planos municipais de ordenamento do território (artigo 24º, nº 2, do Decreto-Lei nº 380/99).

A relação dos planos intermunicipais com o programa nacional da política de ordenamento do território, os planos regionais, os planos especiais e os planos sectoriais é, assim, uma relação de absoluta subordinação hierárquica, e em relação aos planos municipais é uma relação de superioridade hierárquica que admite desvios, uma vez que o plano director municipal pode estabelecer opções incompatíveis com ele desde que seja objecto de parecer favorável da comissão mista de coordenação e da comissão de coordenação regional, ouvidos os municípios envolvidos, e seja sujeito a ratificação governamental [artigo 80º, nº 3, alínea c), do Decreto-Lei nº 380/99].

A consagração de uma hierarquia que admite desvios é, assim, a forma encontrada pelo legislador para **flexibilizar** e tornar mais operativa e célere a planificação territorial, garantindo, ao mesmo tempo, a necessária articulação e coordenação das várias entidades envolvidas.

3.4. Os Processos, Modalidades ou Sistemas Típicos e os Instrumentos Jurídicos de Execução dos Planos Municipais de Ordenamento do Território

Uma questão que, finalmente, encontrou resposta no ordenamento jurídico urbanístico português foi, exactamente, a dos processos, modalidades ou sistemas típicos e dos instrumentos jurídicos de execução dos planos municipais de ordenamento do território. A legislação portuguesa era totalmente omissa quanto a esta questão, contrariamente ao que, há muito, sucede no ordenamento jurídico estatal espanhol (actualmente competência das comunidades autónomas). No país vizinho a legislação urbanística previa três sistemas de execução dos planos (os sistemas de expropriação, de compensação e de cooperação), que tinham como objectivo não só a concretização das disposições dos

planos, mas também atribuir à administração a parte das mais-valias correspondentes geradas pelo plano, decidir a localização das cedências gratuitas em que essa participação nas mais-valias se concretizava e redistribuir equitativamente entre todos os proprietários da unidade de execução dos planos os benefícios e encargos gerados pelos planos.

Os sistemas típicos “clássicos” de execução dos planos municipais em Portugal¹²⁸, eram manifestamente insuficientes para possibilitar uma eficiente concretização efectiva das disposições dos planos e, sobretudo, para garantir uma justa repartição dos benefícios e encargos resultantes dos planos entre os proprietários por eles abrangidos, que decorre da imposição do princípio da igualdade, consagrado nos artigos 13º e 266º, da Constituição da República Portuguesa (CRP). Princípio que, como aliás é consabido, constitui uma das mais importantes limitações jurídicas de toda a actividade administrativa, incluindo, obviamente, a actividade de planeamento urbanístico.

Esta lacuna foi finalmente sanada com a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei nº 48/98, de 11 de Agosto – (LBOTU), ao condensar uma série de princípios fundamentais no que concerne à execução dos planos.

O primeiro desses princípios é o do reforço de que a execução dos planos é uma função pública, isto é, uma tarefa que cabe primordialmente à Administração Pública, dependendo da actividade desta a operatividade e a eficácia do próprio sistema de planeamento urbanístico. Um tal princípio está condensado no nº 1 do artigo 16º, da Lei nº 48/98, quando esta determina que, “a Administração Pública tem o dever de proceder à execução coordenada e programada dos instrumentos de planeamento territorial, recorrendo aos meios de política de solos que vierem a ser estabelecidos na lei”.

O segundo é o da conexão ou íntima ligação entre a execução dos planos e os meios ou instrumentos de política de solos, tendo estes uma função auxiliar na realização dos fins definidos normativamente nos planos urbanísticos. Este princípio está condensado no nº 2 do artigo 16º, da Lei 48/98, onde se estabelece que “para a execução coordenada e

¹²⁸ Sistemas típicos que compreendem, tal como já referimos nas páginas anteriores, a execução por iniciativa e responsabilidade da Administração, a execução por iniciativa e responsabilidade dos particulares com controlo da Administração e a execução através da colaboração entre a Administração e os proprietários do solo, bem como os instrumentos jurídicos que lhe andam associados, que são, no primeiro caso, a expropriação por utilidade pública, no segundo, o loteamento urbano e a realização das correspondentes obras de urbanização pelo beneficiário do alvará de loteamento e o licenciamento municipal de obras e, no terceiro, a associação da Administração com os proprietários do solo.

programada dos instrumentos de planeamento territorial, os meios de política de solos a estabelecer na lei devem contemplar, nomeadamente, modos de aquisição ou disponibilização de terrenos, mecanismos de transformação fundiária e formas de parceria ou contratualização, que incentivem a concertação dos diversos interesses”.

O terceiro consiste no dever de os particulares colaborarem na execução dos planos urbanísticos, subordinando-os às orientações e à actuação da Administração Pública. Este terceiro princípio está estatuído no nº 3 do artigo 16º, da Lei nº 48/98, ao estabelecer que “a coordenação e programação dos instrumentos de planeamento territorial determina para os particulares o dever de concretizar e adequar as suas pretensões às metas e prioridades neles estabelecidas”.

Nesta sequência, o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro), estabelece instrumentos operacionais necessários à programação da execução dos planos, bem como mecanismos de compensação de benefícios e encargos entre proprietários do solo afectados pela execução dos planos municipais, dando igualmente cumprimento à exigência de regulamentação complementar, no domínio da política de solos e dos instrumentos de transformação da estrutura fundiária. Determinando, nomeadamente, que a execução se desenvolve no âmbito de unidades a delimitar para o efeito pela Câmara Municipal, por iniciativa própria ou a requerimento dos interessados, as quais devem integrar as áreas a afectar a espaços públicos ou equipamentos (artigo 119º, nº 2, do Decreto-Lei nº 380/99).

Prevendo três sistemas através dos quais a execução pode concretizar-se: o **sistema de compensação**, no qual a iniciativa pertence aos particulares; o **sistema de cooperação**, no qual a iniciativa pertence ao município, e o **sistema de imposição administrativa**, no qual a iniciativa e a respectiva concretização cabem ao município, actuando directamente ou através de concessão de urbanização, precedida de concurso público.

No que concerne aos instrumentos de execução dos planos, é estabelecido o **Direito de Preferência**, no qual o município é preferente nas transmissões por título oneroso, entre particulares, de terrenos ou edifícios situados nas áreas do plano com execução programada (artigo 126º, nº 1, do Decreto-Lei nº 380/99), a **Demolição de Edifícios**, quando esta se revele necessária para a execução de plano de pormenor [artigo 127º, alínea a), do Decreto-Lei nº 380/99], a **Expropriação por utilidade pública de execução do plano** (artigo 128º, nº 1,2 e 3 do Decreto-Lei nº 380/99), de terrenos ou edifícios que sejam necessários à execução dos planos municipais de ordenamento do território. Esta, nas seguintes circunstâncias: as faixas adjacentes contínuas, com profundidade prevista

nos planos municipais de ordenamento do território, destinadas a edificações e suas dependências, nos casos de abertura, alargamento ou regularização de ruas, praças, jardins e outros lugares públicos; os prédios rústicos que, após as obras que justifiquem o seu aproveitamento urbano, não sejam assim aproveitados, sem motivo legítimo, no prazo de 18 meses a contar da notificação que, para esse fim, seja feita ao respectivo proprietário; os terrenos destinados a construção adjacentes a vias públicas de aglomerados urbanos, quando os proprietários, notificados para os aproveitarem em edificações, o não fizerem, sem motivo legítimo, no prazo de 18 meses a contar da notificação; os prédios urbanos que devam ser reconstruídos ou remodelados, em razão das suas pequenas dimensões, posição fora do alinhamento ou más condições de salubridade, segurança ou estética, quando os proprietários não derem cumprimento, sem motivo legítimo, no prazo de 18 meses, à notificação que, para esse fim, lhes for feita. Sem prejuízo, no caso destas circunstâncias se verificarem em relação a um conjunto de prédios de diversos proprietários, de o município poder promover o sistema de cooperação ou o sistema de imposição administrativa, bem como apresentar uma proposta de acordo para estruturação da compropriedade sobre os edifícios que substituírem os existentes, utilizando outros instrumentos de execução dos planos. Como sejam a **Reestruturação da Propriedade** (artigo 129º, do Decreto-Lei nº 380/99), o **Direito à Expropriação**, exercido pelos proprietários, dos seus terrenos necessários à execução dos planos quando se destinem a regularização de extremas indispensável à realização do aproveitamento previsto em plano de pormenor (artigo 130º, do Decreto-Lei nº 380/99), o **Reparcelamento do Solo Urbano de acordo com as disposições do Plano**, em ordem a ajustar às disposições do plano a configuração e o aproveitamento dos terrenos para construção, a distribuir equitativamente, entre os proprietários, os benefícios e encargos resultantes do plano e localizar as áreas a ceder obrigatoriamente pelos proprietários destinados à implantação de infra-estruturas, espaços e equipamentos públicos (artigo 131º, do Decreto-Lei nº 380/99) e, ainda, a **Obrigaçãõ de Urbanizaçãõ** que recai em quem tiver dado início ao processo de reparcelamento (artigo 134º, do Decreto-Lei 380/99).

Finalmente (no artigo 135º, do Decreto-Lei nº 380/99) foi consagrado o **Princípio da Perequação Compensatória dos Benefícios e Encargos**, segundo o qual os proprietários têm direito à distribuição perequativa dos benefícios e encargos decorrentes dos instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares (planos municipais – plano director municipal, plano de urbanização e plano de pormenor - e planos especiais de ordenamento do território), e impende sobre estes instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares o dever de preverem mecanismos directos ou indirectos de perequação, cuja aplicação é realizada no âmbito dos planos de pormenor ou das unidades de execução, segundo os critérios adoptados no plano director municipal (artigo

136º, do Decreto-Lei nº 380/99). Definindo os seguintes **Mecanismos de Perequação Compensatória**: estabelecimento de um índice médio de utilização; estabelecimento de uma área de cedência média e repartição de custos de urbanização, no qual o recurso ao mecanismo de índice médio tem de ser sempre combinado com a previsão de uma área de cedência média (artigo 138º, do Decreto-Lei nº 380/99).

Para concluir destacamos os aspectos actualmente em vigor que, no nosso ponto de vista, terão um interesse particular para a investigação. Em primeiro lugar referimos o facto dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (Planos Directores Municipais, Planos de Urbanização e Planos de Pormenor - PDMs, PUs e PPs) ficarem isentos de ratificação em Conselho de Ministros, tendo-se conseguido uma agilização e simplificação apreciáveis relativamente à situação anterior. Mais recentemente, através do Decreto-Lei nº 316/2007, de 19 de Setembro (que corresponde à quinta alteração do Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro, que desenvolveu a Lei nº 48/98, de 11 de Agosto), foi dado mais um passo consagrando, além da dispensa da aprovação dos Planos Directores Municipais (PDMs) em Conselho de Ministros, também a dispensa da aprovação dos Planos de Urbanização (PUs) e dos Planos de Pormenor (PPs) pelas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR). A relevância destas medidas é, no entanto, muito escassa, pois embora traduza um esforço reformador no sentido positivo, os seus efeitos práticos em todo sistema, e em particular nas práticas do urbanismo, são muito limitados.

Em segundo, a consagração do Princípio da Perequação Compensatória dos Benefícios e Encargos decorrentes dos instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares. Ainda que constitua uma inovação importante, indispensável para operacionalizar a concretização prática do princípio Constitucional e legal da igualdade, a sua aplicação exclusivamente no âmbito dos planos de pormenor ou das unidades de execução, segundo os critérios adoptados no plano director municipal, e o seu carácter meramente formal e não extensivo e generalizado (como um verdadeiro princípio conformador dos critérios e limites das práticas urbanísticas, administrativas e profissionais), suscitam-nos algumas questões que, mais adiante, havemos de debater.

4. Situação Actual da Prática Real: uma visão sobre a necessidade e o alcance das novas soluções

4.1. Apreciação Crítica da Situação Actual

Considerado desde há muito (praticamente desde sempre) como um problema nacional da mais alta relevância para o funcionamento da economia, a excessiva burocratização da Administração Pública sempre justificou uma perspectiva geral, permanente e relativamente sistemática, de renovação do sistema de urbanismo, no sentido da diminuição e simplificação dos procedimentos administrativos. Isto, tanto no que respeita à elaboração e aprovação dos Instrumentos de Gestão Territorial, como em relação ao controlo prévio das operações urbanísticas onde este aspecto tem bastante maior relevância, devido ao impacto mais directo e imediato sobre as iniciativas de construção e transformação da cidade e sobre os respectivos agentes. No entanto, a tradução prática desta perspectiva sempre se revelou muito pouco evidente e os seus resultados foram (e continuam a ser) frequentemente adversos, e não raramente perversos.

Nestes últimos tempos, porém, esta orientação tem-se revelado bastante mais ousada, se não mesmo algo radical. Sob os auspícios de uma linha declaradamente liberalizadora e desregulamentadora, tem-se traduzido por numa efectiva diminuição da intensidade do controlo prévio¹²⁹, libertando algumas operações urbanísticas (consideradas menos significativas ou de menor impacto urbanístico) desse controlo prévio, e pelo aligeiramento (aparente) de outras, reforçando, por seu turno, a prática de controlo sucessivo, isto é, dos poderes de fiscalização municipal no decurso ou no final dessas mesmas operações urbanísticas. Uma orientação que tem sido contrabalançada por um reforço da responsabilização do poder local (o que significa, necessariamente, maior autonomia - sempre desejada) pela elaboração e aprovação dos Instrumentos e Gestão Territorial, e por uma maior responsabilização (indesejada) dos técnicos subscritores dos projectos e responsáveis técnicos pela direcção das obras. Uma linha referenciada ao princípio, traduzido pelo *slogan*: “maior liberdade, maior responsabilidade”, aparentemente inatacável (e até louvável), mas que, tanto no que respeita aos meios (capacidade organizacional e operacional para fiscalizar¹³⁰, sobretudo em termos de preparação

¹²⁹ Uma linha que, aliás, vem sendo seguida, desde há alguns anos, pela Alemanha e pela Itália. Pedro Gonçalves, “*Controlo prévio das operações urbanísticas após a reforma legislativa de 2007*”, Revista nº 01, Direito Regional e Local, Janeiro/Março 2008, CEJUR.

¹³⁰ Fiscalização que o nº 5 do artigo 94º da Lei 60/2007 permite à Câmara Municipal poder contratar com empresas privadas “habilitadas a efectuar fiscalização de obras”, mas que não é difícil prever nunca vir a suceder.

adequada - reconhecidamente difícil de fornecer e de adquirir), como ao próprio contexto (político, social, cultural), levanta um sem número de interrogações de ordem prática e de cariz teórico, que foram totalmente subalternizadas, se não mesmo simplesmente ignoradas.

Mais tarde iremos tentar elucidar algumas destas interrogações agora deixadas no ar. De momento, porém, interessa-nos sublinhar que muito ainda pode ser feito no contexto do presente Sistema do Urbanismo, isto é, dentro do espírito que tem sido seguido ou, sendo mais precisos, tendo por base os paradigmas que o sustentam, designadamente o da vinculação jurídica dos planos urbanísticos (o principal paradigma, que define e consubstancia dois outros: o da autoridade e do controlo), para criar condições para uma prática procedimental mais ágil, mais leve e expedita. Por conseguinte, uma maior operatividade e eficácia à actividade de planeamento e gestão urbanística, neutralizando ou atenuando a burocracia obsessiva terceiro-mundista (segundo a terminologia de alguns autores¹³¹) que, para além de afectar o funcionamento da economia, destrói impiedosa e impunemente oportunidades irrepetíveis, causa prejuízos irreparáveis e desqualifica a vida de toda a sociedade e, em especial, das pessoas mais directamente envolvidas. No limite, não há limite para este tipo de inovações. Facto que, aliás, tem alimentado - e, com toda a probabilidade, continuará a alimentar - o processo evolutivo, com os frequentes e reconhecidos recuos e avanços, ou se quisermos - como por vezes também se afirma -, com as mudanças que deixam sempre tudo na mesma.

Por exemplo, reduzir procedimentos inúteis no licenciamento das operações urbanísticas, em vez de os tornar mais complexos (e onerosos) como tem acontecido nos últimos anos (apesar de uma certa radicalização do movimento em sentido contrário que se tem registado¹³²), será sempre uma boa medida. Mas, será sempre uma boa medida, apenas

¹³¹ É o caso, por exemplo, de Sofia Galvão, *Alguns Tópicos para uma Reflexão sobre Política de Ordenamento do território em Portugal*, Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, Nº 7, 1997, p. 202.

¹³² Referimo-nos concretamente ao Programa “Simplex” 2007, cujas medidas respeitantes ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial e Licenciamento das Construções (consideradas emblemáticas) se dão por concretizadas com a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 316/2007 de 19 de Setembro e da Lei nº 60/2007 de 4 de Setembro (e respectivas actualizações subsequentes). Disponível em: <http://www.simplex.pt/docs.html>. Acesso em: 16 de Outubro de 2008. Recordamos que o programa “Simplex”, iniciado em 2006 pelo governo, tem como objectivo geral subjacente toda a simplificação legislativa e administrativa (entendida como uma política de acções permanentes de correcção e de compensação da excessiva rigidez da forma da lei e das

se tal redução de procedimentos corresponder a uma efectiva articulação inteligente e saudável com todo o sistema, isto é, se garantir e estimular a confiança dos intervenientes. Um aspecto, verdadeiramente nuclear, que se tem agravado - e sobremaneira -, como é do conhecimento geral. Introduzir uma verdadeira cultura de serviço à cidade e ao cidadão que contrarie a posição defensiva, de desconfiança sistemática e a mera função de fiscalização policial, ritualista e caduca instalados (que passa, necessariamente, por inculcar o dever de “fazer cidade”, integrando o conceito de competitividade e de desenvolvimento sócio-económico). Fomentar um espírito de exigência, de formação, de experiência e qualificação que neutralize a força das ideologias dominantes e as pré-concepções existentes acerca dos modos de “fazer cidade”, e que quebre definitivamente os círculos viciosos estruturais e conjunturais que têm conduzido, inexoravelmente, a que sejam os menos aptos e com menos experiência a assumir essas responsabilidades, são igualmente medidas de grande alcance e da maior utilidade para enquadrar as práticas urbanísticas, efectiva e tendencialmente, no ritmo de vida e de desenvolvimento modernos, próprios da contemporaneidade (que, basicamente, corresponde à preocupação geral). Tanto mais que a inspiração e o engenho criativo de muitas das práticas e exigências procedimentais da administração local do urbanismo, de muitas dificuldades e problemas objectivamente supérfluos e desnecessários são, em grande parte - embora não exclusivamente, é certo -, o reflexo dos medos associados a uma evidente e generalizada falta de preparação.

Daí que, no presente contexto (no seu todo: social, político, cultural, organizativo, etc.), toda e qualquer tentativa de simplificação e de eliminação das dificuldades (que sempre primaram por uma grande prudência - que é típica, aliás, do pensamento especializado, compartimentado, de quem domina profundamente, mas parcialmente, um assunto), se revele uma tarefa, não apenas difícil, mas verdadeiramente impossível. Já que nele abundam diversos aspectos, intimamente relacionados com o fraco índice de valorização de “capital social” da sociedade, que alimentam (e, por vezes, inflamam ainda mais) a chama do “círculo vicioso” existente. Este contexto é, evidentemente, decisivo, uma vez que tudo se encadeia, que tudo se relaciona com tudo.

práticas regulamentares que lhe estão associadas), orientar a Administração para uma resposta pronta e eficaz às necessidades dos cidadãos e das empresas e, como objectivos específicos, aumentar a confiança dos cidadãos nos serviços e nos funcionários públicos, facilitando a sua vida quotidiana, o exercício dos seus direitos e o cumprimento das suas obrigações; permitir às empresas obter mais rapidamente licenças e autorizações e cumprir outras formalidades de que necessitem para a sua actividade ou dispensá-los desses procedimentos quando se prove a sua inutilidade; facilitar a racionalização e a eficiência da própria Administração Pública; e favorecer a competitividade de Portugal.

Creemos, por isso, que os problemas da ineficácia e dos efeitos perversos e negativos em relação à planificação em geral, e em particular da apatia e falta de atractividade no que respeita aos planos de maior detalhe (que permanecem bem evidentes na inacção persistente e generalizada), nada têm a ver com a manifesta falta de experiência e com o atraso significativo que o país levou a dar este pequeno (grande) salto, de cobertura total de PDM's, em relação à generalidade dos países europeus. Ou, até mesmo, com as disfunções e constrangimentos apontados a esta primeira geração de PDM's.

E também estamos convictos, contrariamente à posição que decerto inspirou o legislador, que a sua revisão - a decorrer neste momento (da qual irão emergir os PDM's de segunda geração), e que se espera venha a suprir as referidas deficiências e a introduzir novas potencialidades -, pouco ou nada contribuirá para a resolução do sentimento de insatisfação mais ou menos generalizada e para uma utilização maximizada das potencialidades do planeamento, tornando-o mais operativo, mais eficaz e mais útil à sociedade.

Tanto a história como o cenário actual na generalidade dos países europeus (que, não obstante a maior experiência, também não é dos melhores, como já por diversas vezes fizemos referência e é consabido) parecem demonstrá-lo de forma eloquente. O problema é mais profundo e complexo. A “planeamento e gestão urbanística” - como processo formador e conformador da cultura que é - mais do que um instrumento institucional coercivo (como é, de facto, no essencial) deve depender, predominantemente, de certos valores em uso nas formas de relacionamento entre o Estado (o poder) e as suas instituições e os cidadãos. Mais exactamente, deve guiar-se por uma ética democrática e humanista (da qual nos temos vindo a afastar cada vez mais, como já evidenciámos). Mais do que um processo imposto de cima para baixo, deve ser um processo inerente à atitude racional humana aplicada à actividade de gestão e controlo da construção e transformação da cidade. E a questão verdadeiramente fundamental para a qual se torna decisivo encontrar uma resposta deve centrar-se, seguramente, naquilo que será preciso fazer para que tal aconteça. Ou seja, naquilo que será preciso fazer para induzir uma relação com o homem (mais concretamente, com os cidadãos e, em especial, com os agentes que dinamizam a transformação da cidade), por assim dizer, “natural”, tranquila, justa, correcta e harmónica. Implicando, por isso, necessariamente, uma visão multidimensional e complexa dos fenómenos. Não uma relação voltada para si própria e compartimentada, privilegiando uma ou outra dimensão e procurando, ilusoriamente, atingir a máxima perfeição técnica, a máxima previsão e um controlo total dos fenómenos. É neste campo que é necessário concentrar todos os esforços.

E como é óbvio - todos o sabemos -, não é, seguramente, exclusivamente (e nem mesmo primordialmente) no quadro do ordenamento jurídico, da legislação, das regras e normas que informam, conformam e impõem as condutas, que esses esforços têm, necessariamente, de ser realizados. Mas, na parte importantíssima que, sem dúvida, lhe compete realizar, a grande questão sempre foi e com toda a probabilidade continuará a ser a de saber qual o conteúdo e quais os princípios conceptuais e filosóficos que o devem informar e conformar. Questão sobre a qual a sociedade em geral, a comunidade académica e os próprios profissionais em particular, continuam ainda muito divididos (como mais adiante daremos conta). Enquanto legisladores, doutrinadores e alguns peritos põem à prova a sua perícia técnica e a sua capacidade de sistematização e inter-relação dos dados e informações (cada vez em maior número), que conhecem e dominam (cada vez melhor), exprimindo as suas convicções teóricas (e também, não poucas vezes, os seus devaneios inconsequentes e insensatos), sob a influência e o enquadramento do quadro político-ideológico e cultural vigente. Mas sem um verdadeiro conhecimento da realidade, sem um conhecimento fundamentadamente realista da realidade em questão. Examinemos algumas das expressões da racionalidade destas convicções que informam e conformam as reformas mais recentes numa relação com a realidade.

4.2. As Reformas de Modernização e a Prática Real

Como já tivemos a oportunidade de afirmar, em Portugal o urbanismo é socialmente encarado, de uma maneira geral, com grande cepticismo e desconfiança. O planeamento, e em particular aquele através do qual é exercido um controlo funcional e morfológico da cidade mais directo e efectivo (PPs e PUs), tem-se revelado uma actividade pouco atractiva, e portanto muito pouco praticada. A sua utilidade social tem sido, por isso, escassa - digamos que, bastante abaixo das suas potencialidades reais. E o facto de alguns dos poucos planos elaborados não terem obtido bons resultados, revelando-se de aplicação problemática e difícil, repleta de efeitos perversos e negativos, agrava sobremaneira este quadro ensombrado e pouco animador¹³³.

¹³³ Manuel Fernandes de Sá, por exemplo, reforça superlativamente esta nossa posição, quando escreve: “*A prática urbanística desenvolvida maioritariamente em Portugal, tem-se revelado ineficaz e os seus resultados estão à vista na paisagem que nos cerca*”, chamando a atenção precisamente para “*a exiguidade de intervenções concretizadas na prática, e que tenham sido propostas em planos*” (*Os problemas e a prática do Urbanismo em Portugal*, Direito do Urbanismo, 1989, p. 49).

Esta situação relativamente apática e adversa, como atrás adiantámos, pode estar relacionada, pelo menos em parte, com o facto do nosso desenvolvimento urbano nunca ter passado pelas fases críticas por que passaram a maioria dos países europeus: guerras civis, como foi o caso de Espanha, as duas grandes guerras mundiais, ou os efeitos negativos no tecido urbano provocados pela revolução industrial, cujas manifestações mais dramáticas se verificaram em Inglaterra e em França. Talvez devido a este facto nos falte hoje uma experiência fundamental (apesar de indesejável, face às dramáticas consequências humanitárias) que, por certo, se teria revelado decisiva para esses países. Em especial para aqueles cuja prática política, por tradição cultural, se mostrou mais aberta ao debate de ideias e à participação dos cidadãos, e portanto mais permeável e enriquecida pela discussão pública.

No entanto, isto não significa que em Portugal o panorama, no que respeita ao desenvolvimento urbano, tenha sido muito diferente, ou que as exigências e necessidades de tal desenvolvimento (que se evidenciou mais lentamente e um pouco mais tardiamente) não tenham sido acompanhadas das correspondentes medidas de política e de um número muito significativo de acções concretas de planeamento, de maneira muito similar aos restantes países. Muito pelo contrário, como aliás atrás deixámos bem patente. A elite política portuguesa, sempre ciosa nas lides da governação e também sempre “useira e vezeira na arte de bem controlar”, nunca deixou por mãos alheias essa tarefa. Nunca assumiu, em momento algum, uma perspectiva passível de ser interpretada como imobilista, retrógrada, desinteressada ou pouco preocupada. E, naturalmente, nunca deixou de observar atentamente o que de melhor se fazia lá fora.

O que não quer dizer, necessariamente, que tal esforço tenha sido suficiente. Ao menos em termos qualitativos, que é aquilo que verdadeiramente nos interessa (e que, tal como nas páginas precedentes elucidámos a propósito dos processos de homogeneização dos sistemas do urbanismo, nada tem a ver com a performance dos modelos de referência). A penosa e dramática realidade não só demonstra claramente esta insuficiência qualitativa, como também parece indiciar - e, quanto a nós, de uma forma manifesta e particularmente precisa - que a resolução dos problemas do urbanismo (à semelhança, aliás, de outras esferas) não passa pelo reforço da actividade de legiferação nem pela sofisticação da lei e do direito¹³⁴. Passa antes, isso sim, por questões estruturantes bem diversas. E

¹³⁴ Como, aliás, conclui Fernanda Paula Oliveira (já o referimos numa nota anterior) ao afirmar que o problema português não reside na falta de leis ou na sua deficiência, mas na prática e na deficiente ou ausente aplicação efectiva que as entidades públicas fazem dos mecanismos legais. Pelo que, entende, mais do que intervir sobre os instrumentos legais, deve-se intervir para corrigir a actuação prática das entidades públicas. Op. cit 2004.

nomeadamente pelo estabelecimento de uma ligação, digamos, pacífica, harmónica e coerente sob o ponto de vista racional, de uma ligação ajustada às exigências específicas da prática real, isto é, às necessidades operativas e pragmáticas dos fluxos da vida vital, e não às de uma vida idealizada. Por conseguinte, por questões que têm a ver com a pertinência e adequação do seu conteúdo, quer dizer, por formulações normativas - seguramente, alternativas - capazes de responder a este desafio, mas também e simultaneamente, por uma cultura de preparação e conhecimento, que precisa de ser fomentada com a máxima urgência. Aspectos que exigem, como temos vindo a afirmar, com relativa insistência, um pensamento que abarque a multidimensionalidade e a complexidade dos fenómenos implicados na construção e transformação da cidade. O que também não tem acontecido, manifestamente.

Com efeito, é bem visível que o elevado dinamismo da prática política nunca teve uma efectiva correspondência com a prática real¹³⁵. A recente década de 90, quando todos os municípios foram praticamente obrigados a elaborar os respectivos PDMs, sob pena de não poderem aceder aos fundos comunitários, não é, sem margem para dúvidas, motivo suficiente para pôr em causa esta constatação. Se nos abstrairmos do período entre 1934 e 1954, marcado pela campanha planificatória voluntarista¹³⁶ levada a cabo por Duarte Pacheco - um período, esse sim, verdadeiramente excepcional da nossa história, que definiu a morfologia que ainda hoje referencia a identidade da maioria das cidades do país -, parece, de facto, existir como que uma desconexão endémica e persistente entre a cultura urbanística (que a prática aplicada traduz manifestamente, e que, como foi dito,

¹³⁵ Miguel Pires Amado (2005, p. 19), por exemplo, afirma que “*Portugal esteve desde o início na linha da frente da Europa, se assim se pode denominar, pela constituição de um quadro legal do direito do urbanismo*” e que este “se identifica, na forma e no tempo, com o existente nos restantes países europeus” (p. 36). Todavia, tal como nós (e, em concordância com Fernanda Paula Oliveira, op. cit 2004), advoga (p. 26) que tal situação não tem a mínima correspondência com a prática real, uma vez que o sistema de planeamento apresenta “*uma evidente falta de eficácia generalizada, patente pelo estado em que se encontra o ordenamento do território nacional*”. De resto, esta é uma constatação que reúne um consenso alargado - senão mesmo a unanimidade total - entre os autores portugueses em geral e académicos em particular (embora frequentemente de forma implícita), e é também uma constatação aplicável à maioria dos países europeus, como já atrás fizemos referência.

¹³⁶ O carácter voluntarista desta campanha planificatória é explicado, em grande parte, por uma dinâmica política estadual especialmente pragmática e muito voltada para a concretização (hoje inviável - e até mesmo inaceitável - face à evolução da organização política e administrativa, no sentido de uma maior descentralização, entretanto ocorrida e que é típica dos modernos estados democráticos).

prima pela apatia, pelo cepticismo, pela desconfiança e pela ineficácia) e a dinâmica política, permanentemente estimulada (e fundamentada) pelo quadro particularmente problemático de tensão geral e de desorientação em que sempre temos vivido. E muito especialmente ao nível do urbanismo, sobre o qual, como é consabido, paira, de uma forma praticamente generalizada, uma sombra particularmente depreciativa e desqualificante. E que é, tradicionalmente, palco das mais sensíveis e problemáticas controvérsias.

Este estado de tensão e desorientação pode traduzir-se por um conflito entre racionalidades estruturantes que se articulam e conjugam (não raramente com contradições básicas e evidentes para a maioria dos profissionais - que, no entanto, não conseguem fazer-se ouvir) para gerar os ajustamentos contínuos do sistema do urbanismo. Contínuos, mas pouco eficazes, a avaliar pelos efeitos perversos e pelas disfuncionalidades que, precisamente, é suposto combater e sempre se pretenderam corrigir e evitar, mas que se vão agravando cada vez mais (e, ultimamente, exponencialmente).

Bem vistas as coisas à luz desta perspectiva, a história desses ajustamentos acaba por reflectir, não apenas o fenómeno universal da crise prolongada do urbanismo moderno, noutras palavras, a dificuldade generalizada de construir um sistema do urbanismo adequado e satisfatório - sendo que não há sistemas perfeitos -, como também a crise mais geral que perpassa toda a sociedade ocidental, face às complexas e aceleradas mutações em curso. Mutações perante as quais o nosso país se mostra mais sensível e vulnerável do que a generalidade dos seus parceiros europeus, face a diversas debilidades estruturais publicamente reconhecidas, de que daremos conta mais à frente, telegraficamente.

O clima de desorientação característico deste tipo de contextos estimula a formação e o desenvolvimento intensivos de uma gama muito diversificada de retóricas (sociais, económicas, ambientais, urbanísticas, processuais, organizativas, etc.) incapazes de abarcar toda a complexidade dessas mutações em curso, e obviamente a realidade global. Todavia, conseguem, com uma certa frequência, veicular leituras dessa mesma realidade que provocam normalmente uma forte adesão. Uma adesão inofensiva na sua singela aparência, mas que é dominada essencialmente pela função ideológica e legitimadora que a ciência e a técnica detêm na sociedade actual¹³⁷. Função esta que exerce uma notável

¹³⁷ Salientamos que reconhecer a existência da função ideológica e legitimadora que a ciência e a técnica detêm na sociedade actual é um aspecto central intrinsecamente associado ao modelo teórico de interpretação da investigação, da mesma forma que o é

influência na formação do senso-comum da opinião pública e na orientação das decisões políticas, em todos os campos, incluindo, naturalmente, no do urbanismo.

Seguindo esta linha de raciocínio não é, pois, difícil admitir que o ímpeto reformista que tem dominado a agenda política em Portugal (praticamente desde sempre, mas de forma mais visível e evidente nestas últimas décadas - e, como sublinhámos, não apenas no que ao urbanismo diz respeito, mas também nas restantes esferas da vida social), se tem deixado influenciar - e, tanto quanto podemos constatar pelos resultados, também iludir - por alguns discursos influentes que circulam à sua volta. Entre estes discursos, num primeiro patamar, encontram-se seguramente aqueles que legitimam a sua influência na erudição da linguagem técnico-científica, especialmente da economia e do direito (e desta última, com evidente predominância, para além, evidentemente, das especialidades mais directamente envolvidas na formação das regras). E num segundo, aqueles que se formam em torno dos sistemas dos países mais desenvolvidos, que no essencial se baseiam nos mesmos pressupostos (predominantemente económicos e jurídicos).

Estes países (que geralmente se apresentam um pouco mais na vanguarda da mesma busca contínua para conseguir um sistema mais satisfatório, como tem sido o caso da França¹³⁸, por exemplo), têm constituído tradicionalmente fontes de referência exemplar e, por conseguinte, de legitimação para os países menos desenvolvidos. Porém, basicamente, todos são enformados pelas retóricas que, em cada momento, formam um certo consenso ideológico em torno de medidas operativas devidamente integradas na coerência (e na erudição) do sistema jurídico.

para todo o pensamento habermasiano. “*Habermas crítica, em Técnica e ciência como ideologia, a função ideológica e legitimadora da ciência e da técnica, na sociedade actual, isto é, um certo modernismo ‘ideológico’ que [afirma] hipostasiou a ciência ao fazer dela o equivalente de uma nova fé que busca, na ciência e na técnica, a resposta para todos os problemas dos homens*”. Criticando e denunciando o reducionismo patenteado pelo positivismo dogmático das ciências, recusando, nomeadamente, que a racionalidade positivista seja a única racionalidade possível, quer no campo da ciência e da técnica, quer no campo económico e social. Habermas defende que as ciências sociais requerem uma metodologia não “cientista” que devem trabalhar com normas (Maria Pereira Coutinho, 2002, p. 75).

¹³⁸ De facto, o modelo francês constitui o paradigma ao qual os legisladores e doutrinadores portugueses, italiano e espanhol foram buscar a inspiração. É essa a razão pela qual a França, a Itália e a Espanha se posicionam na mesma linha teórica do legislador português, contrariamente ao que acontece, por exemplo, com a Inglaterra e a Alemanha que têm seguido modelos com uma concepção diferenciada. Cfr. Catarina Frade, *A Componente Ambiental no Ordenamento do Território*, Lisboa, 1999, Conselho Económico e Social.

É precisamente no quadro de interacção entre a racionalidade técnico-científica de uma política científicada (sob o jugo tirânico do positivismo, em especial jurídico e económico) associado a este consenso ideológico existente (duplamente legitimados por uma espécie de coacção internacional, traduzida no poder de influência desses países mais desenvolvidos) e o mundo da *praxis* urbanística, da sua natureza intrínseca e da sua lógica enquanto prática aplicada (no qual predomina um clima defensivo, de desconfiança, de amadorismo e de aventureirismo, pouca eficácia e pouca utilidade social, além de todas as demais patologias conhecidas), que se deverá procurar uma explicação validamente fundamentada para a constante, mas pouco eficaz, dinâmica reformista. E, certamente, para perceber porque é que grande parte das medidas de política de urbanismo adoptadas, sempre imbuídas com ideias e soluções criativas e tecnicamente “perfeitas” e, de certa maneira, “inatacáveis” e consensuais para uma significativa camada da sociedade, acabem sistematicamente em retumbantes fracassos. E, necessariamente, para compreender a “consciência tecnocrática” subjacente, quer dizer, a “ideologia de fundo, um tanto vítrea, hoje dominante, que faz da ciência um feitiço” (Habermas, 1968, p. 80) e que tem favorecido a instauração de “[...] um novo poder técnico sem qualquer preparação nas formas existentes da práxis vital” (Habermas, 1968, p. 119). (Mais à frente - especialmente quando nos dedicarmos ao “estudo de casos” - iremos ter a oportunidade de verificar estas afirmações).

Apesar desta ideologia abarcar todas as disciplinas, parece evidente que o direito do urbanismo, submetido ao jugo coercivo e dominador, desumanizado e perverso desse novo poder técnico pouco ou nada pode fazer. Para além, evidentemente, de o conformar racional e logicamente (uma tarefa cada vez mais difícil dada a exponencial complexidade, mas que - verdade seja dita - tem executado com considerável sucesso).

Assim, podemos certamente reformular a pergunta que atrás avançámos relativamente à correspondência entre a evolução do direito do urbanismo e o agravamento das patologias e dos efeitos perversos, e colocar, muito concretamente, as seguintes questões sobre a realidade portuguesa: porque será que nenhuma tentativa para reabilitar o sistema de urbanismo, isto é, para o tornar mais operativo, mais simples, mais ágil, menos burocrático e, sobretudo, mais eficaz, conseguiu ser bem sucedida? Será que não estão a ser aplicados os métodos e as soluções mais correctas e adequadas, e portanto, como dizíamos há pouco, não são as mais convenientes, mais úteis e mais justas socialmente, devido, precisamente, à ausência de “[...] preparação nas formas da praxis vital [desse] novo poder técnico”? Um poder coercitivo, dominador, desumanizado e perverso, que tanto Habermas como Morin não hesitam em diagnosticar que está hoje, efectivamente,

instaurado. E contra o qual se têm, aliás, debatido tenazmente, constituindo o eixo fundamental de um pensamento a cujo aprofundamento ambos têm dedicado, literalmente, as suas vidas, como é do conhecimento geral.

A racionalidade, a explicação geral para o elevado dinamismo político, para o ímpeto reformista no domínio do urbanismo, especialmente nestes últimos tempos (bem ilustrado pelo histórico do Decreto-Lei nº 555/99 de 6 de Dezembro, que já conta com dez alterações) pode estar ligada, pelo menos em parte, ao contexto de uma certa desorientação, particularmente aguda, em que Portugal parece mergulhado. Desorientação que se tornou mais evidente nesta última década, devido, talvez, ao sentimento de frustração pelos resultados de uma recuperação económica permanentemente expectante e adiada.

De facto, parece natural e normal que o ímpeto reformista (o afã legislativo) se intensifique à medida que as crises se tornam mais graves e evidentes. A turbulência do momento presente parece confirmar esta ideia. E, apesar da realidade de outros países (neste aspecto bem diferente da nossa, como, por exemplo a Alemanha, a França e a Itália, onde igualmente os sistemas estão a ser questionados) nos recomendar a maior prudência no que respeita à submissão a qualquer relação teórica entre a dinâmica política em tempo de crise e os conteúdos destas reformas (e mais concretamente, a sua ineficácia), cremos que uma leitura do que se passa neste momento no nosso país pode, no entanto, fornecer-nos algumas indicações interessantes sobre como se formam determinadas perspectivas ideológicas nestes contextos. Façamos, pois, uma breve leitura geral do contexto português actual.

4.2.1. O contexto político, económico e social português

Na verdade, um Estado que não tem outro objectivo senão que os homens se conduzam pelo medo será mais um Estado sem vícios que um Estado com virtude. Os homens, porém, devem ser conduzidos de modo a que não se vejam a si próprios conduzidos mas a viver segundo o seu engenho e a sua livre decisão, de tal maneira que só o amor da liberdade, o afã de aumentar o que é seu e a esperança de alcançar as honras do Estado os detenha. Quanto ao resto, as estátuas, as condecorações e outros incentivos à virtude são sinais de

*servidão, mais do que liberdade. Porque é a servos e não a
homens livres que se atribuem prémios de virtude.*¹³⁹

O aparente distanciamento das ideias e reflexões, que aqui vamos aflorar, relativamente ao tema em análise - que à primeira vista até poderão parecer algo descontextualizadas -, assim como o seu carácter quase provocatório - também aparente - impõe-nos, desde já, uma nota prévia. Que é a seguinte: a luz que vai iluminar o nosso pensamento, apesar de não ter pretensões à pureza do rigor científico (que, aliás, se revelaria tão desajustado aos propósitos deste estudo quanto inexequível, dada a especificidade do enfoque que a natureza de tais conteúdos necessariamente implicam), não prescinde, no entanto, da necessária ancoragem em consistentes estudos estatísticos elaborados por entidades de reconhecida idoneidade. Estudos que, obviamente, serão interpretados sob o filtro analítico proporcionado pelo quadro teórico de referência que atrás construímos e que, no essencial, recordamos, procura traduzir uma simbiose ou, se quisermos, uma conexão das noções de “democracia participativa”, “diálogo” e consenso”, referenciadas ao “paradigma comunicativo” habermasiano, e das noções de “pensamento complexo”, desenvolvido por Morin, e de “capital social” proposto por Putnam. Portanto, sob a luz de uma tríade analítica especialmente adequada para interpretar o tema e o contexto em questão, como aliás resulta evidente, segundo cremos, da breve exposição prévia dos seus princípios fundamentais. Contexto que, logicamente, se encontra em grande parte reflectido nos supra-referidos estudos estatísticos.

Isto significa, por conseguinte - dizendo o mesmo de maneira diferente -, que o exercício exploratório que iremos encetar, procurará basear-se em algumas das conclusões mais significativas a que chegaram alguns estudos estatísticos elaborados recentemente (que terão o estatuto de referências irrefutáveis) e na interpretação de alguns dados e informações pertinentes sob a luz do quadro compreensivo definido especificamente para esta tese. Procurando, desta maneira, estabelecer e articular uma relação dialógica que nos permita, finalmente, uma aferição particularmente realista da realidade do contexto político, económico e social português (ou pelo menos muito aproximada).

Esta interpretação - como iremos ver já de seguida - identifica-se, *grosso modo* e no essencial, com a linha de orientação das críticas de quadrantes político-ideológicos que se têm oposto a tais linhas de acção políticas, económicas e sociais no quadro do debate político-institucional. Críticas, aliás, bem conhecidas de todos os portugueses e de todos os europeus de uma maneira geral. É evidente que esta analogia não ocorre por mera

¹³⁹ Espinosa, *Tratado Político*, Círculo de Leitores e Temas e Debates, 2008, Tradução do latim, introdução e notas de Diogo Pires Aurélio.

coincidência. Ela ocorre porque na sua base existe, de facto, uma correspondência de referenciais teóricos, ou pelo menos de alguns dos seus princípios, que obviamente determinam, influenciam ou condicionam essa leitura.

Todavia, por razões várias muito difíceis de determinar com precisão (que não interessa aprofundar dentro do âmbito específico deste estudo, mas entre as quais é relativamente seguro considerar - por ser a mais evidente e, certamente, mais consensual - o carácter inadequado da arena em que se desenvolvem estes debates), tais críticas carecem normalmente de uma fundamentação suficientemente sólida e consistente. Ficando, de uma maneira geral, reduzidas ao relativismo e à controvérsia típicos deste tipo de debates (que, aliás, constitui a verdadeira essência da confrontação política - isto, evidentemente, quando a crítica provém de um acto lógico e informado e não de um acto meramente psicológico como não raramente acontece).

O nosso esforço, ainda que, como foi dito, seja desenvolvido apenas com a profundidade necessária aos propósitos do estudo (aos quais nos referiremos na continuação e logo que oportuno), é dirigido, não no sentido de colmatar estas lacunas (embora também possa cumprir de alguma forma esse objectivo indirectamente), mas antes para satisfazer uma necessidade metodológica de contextualização imposta pelo próprio quadro teórico de referência. Quadro teórico que, garantindo-nos um eixo epistemológico próprio, nele incrustado, isto é, uma linha de interpretação e de compreensão da realidade social, política e cultural em questão, também reflecte, necessariamente, uma dada realidade ideal. Realidade que nos servirá de referência e que, obviamente, se evidenciará com mais clareza ao ser confrontada com aquela que influencia, condiciona e conforma o objecto que vamos aflorar: a realidade política, económica e social portuguesa.

Com efeito, o momento actual em Portugal é extremamente crítico. Portugal atravessa provavelmente uma das crises mais graves da sua história moderna. Tão grave que prestigiados analistas e comentadores económicos e sociais, solicitados a pronunciarem-se publicamente¹⁴⁰, são praticamente unânimes na recusa em perspectivar um desfecho optimista a curto ou médio prazo. Neste novo quadro problemático, de grande turbulência,

¹⁴⁰ Carlos Lage (Jornal de Notícias, de 2 de Maio de 2007), presidente da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDRN) traça um quadro deste tipo para o norte do país. Valente de Oliveira (Jornal de Notícias, de 3 de Maio de 2007) corrobora a mesma opinião.

volatilidade e incerteza globais¹⁴¹ e, sobretudo, de crise ideológica e de identidade política¹⁴² - que parece generalizada -, tudo é posto em questão. Por um lado o trabalho e os trabalhadores: o absentismo, os horários, o conteúdo funcional, direitos adquiridos, privilégios, etc.. Por outro, a saúde, a justiça, a educação, a formação, a organização, a produção, etc.. E tudo sob a perspectiva do novo paradigma da modernização neo-liberal predominante na Europa (importado dos EU via Reino Unido - e que, no dizer de muitos autores como, por exemplo, a socióloga americana Staphanie Luce e o economista Michel Husson, é responsável pela crise económica que os países ocidentais vivem neste momento). Paradigma ao qual se associa um outro mais específico, “seu filho adoptivo”: o da flexibilização. Mas uma flexibilização dos riscos, uma flexibilização que separa (ou, pelo menos pretende separar o mais possível) as questões sociais das económicas, por natureza absolutamente indissociáveis. Flexibilização do trabalho, do emprego, dos produtos, da produção, da organização, etc.. Em suma, identifica-se uma enorme variedade de frentes críticas, de focos potencialmente bloqueadores do crescimento económico e do desenvolvimento do país, que urge combater com tenacidade, inteligência e eficácia (e que, supostamente, só a ciência e a técnica podem garantir). E que, aliás, foram combatidas com uma coragem e uma determinação singulares. Mas também perante um crescimento económico que, não obstante, continuou sempre muito aquém do desejável e do aceitável e, até mesmo, visivelmente mais deteriorado, deprimido e - mais confrangedor ainda -, sobretudo, mais coarctado. Ironicamente, sob a áurea desculpabilizante da conjuntura internacional, que tende a agravar este cenário, mas que está longe de ser a causa directa e real.

O poder de compra dos portugueses correspondia em 2007 a 76,2% da média da UE¹⁴³, continuando a evidenciar uma tendência descendente, uma queda persistente e

¹⁴¹ Referimo-nos a um contexto económico e social antecedente ao *crash* bolsista de *Wall Street* e à crise do sistema financeiro mundial, provocada pela crise do imobiliário norte-americano.

¹⁴² Crise de identidade política, que alguns actores da cena política portuguesa como, por exemplo, o histórico socialista, poeta e grande referência anti-fascista Manuel Alegre, explicam como sendo consequência da militância partidária sem qualquer preparação de uma nova geração de políticos, ou seja, de uma falta de qualidade intelectual das elites partidárias que as incapacita de definirem rumos ideológicos claros. Um diagnóstico que o filtro interpretativo, que utilizamos neste estudo, torna particularmente claro e evidente.

¹⁴³ Mais significativo do que observar a relação das médias do poder de compra entre Portugal e a UE, no entanto, é observar a relação entre as médias da produtividade e do salário. Com efeito, de acordo com dados publicados pela OCDE em 2002, e divulgados pelo suplemento de economia do jornal Público de 3 de Março de 2003, a produtividade média portuguesa correspondia a cerca de 66% da produtividade média da UE, enquanto

sistemática. Aliás, desde 2005 que este índice regista quedas sucessivas¹⁴⁴, enquanto que a generalidade dos preços dos produtos de consumo (a começar pela habitação, automóveis e produtos bancários, passando pelos bens de primeira necessidade como a electricidade, os combustíveis, a alimentação, etc., e a acabar nos serviços essenciais prestados pela Administração Pública Central e Local, em especial a distribuição de água) são, paradoxalmente, dos mais caros, continuando tendencialmente a subir¹⁴⁵. E não são

que o salário médio português correspondia a muito menos do que os referidos 66% do salário médio dos 10 países considerados. De acordo com estes dados o salário médio do trabalhador português correspondia apenas a 34,1% do salário médio dinamarquês, a 35,5% do salário médio alemão, a 37,1% do belga, a 37,6% do luxemburguês, a 41,6% do inglês, a 46,3% do italiano, a 49,5% do sueco e do irlandês, a 53,4% do francês e 59,8% do salário médio espanhol. Evidentemente, se considerarmos a degradação considerável e generalizada dos salários, assim como de todos os indicadores económicos, que se tem registado em Portugal desde 2008 sensivelmente, parece legítimo pressupor que os diferenciais, nos anos subsequentes serão significativamente maiores.

¹⁴⁴ Segundo dados do Instituto Nacional de Estatística (INE) com base no Eurostat. Disponível em www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=7128498&att_display=n&att_download=y. Acesso em: 12 de Dezembro de 2008.

¹⁴⁵ Com efeito, a quarta revisão constitucional, de 1997, veio a consagrar a possibilidade de as autarquias locais disporem de poderes tributários. A partir de então, de tendencialmente gratuitos os serviços prestados por algumas autarquias, designadamente no âmbito do controlo urbanístico, tornaram-se perversos e desprovidos dos princípios mais básicos de moral. Para o comprovar, basta dizer, por exemplo, que um simples requerimento para pedir a prorrogação do prazo para a entrega de um aditamento a um processo de licenciamento pode custar 51 euros (prazo que a Administração define unilateralmente e arbitrariamente). Isto, já para não falar que o custo do licenciamento de um edifício de cerca de 22/30 fogos, que inclui a Taxa Municipal de Urbanização (TMU), a Taxa de Compensação e a execução (mesmo que, em zona central da cidade) das respectivas infra-estruturas (água, saneamento, electricidade, gás, telefone, TV, iluminação pública, resíduos, repavimentação da rua, passeios e baías de estacionamento) chega facilmente aos 250.000 euros. Aliás, face aos elevadíssimos valores praticados (verdadeiramente especulativos e, até mesmo imorais), é oportuno referir que não é fácil compreender as críticas recorrentes e relativamente consensuais entre determinados sectores da sociedade (especialmente da comunidade académica), que consideram que, em Portugal, as mais-valias urbanísticas (decorrentes da transformação do solo urbano) continuam sendo exclusivamente lucro privado, gerando injustiça social. Parecem, de facto, não fazer sentido, muito especialmente se também se criticar, como não raramente acontece, o facto das autarquias continuarem reféns das receitas do imobiliário, uma crítica, sem dúvida, mais próxima da verdade, mas manifestamente contraditória [não esqueçamos que nestas receitas estão também incluídos os pesadíssimos Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), que em 2003 substituiu a antiga contribuição autárquica, e o Imposto sobre Transmissões (IMT), que veio a substituir a velha Sisa].

previsíveis melhorias neste cenário para 2008, 2009 e anos seguintes, bem pelo contrário, dada a acentuada (e visível) deterioração das condições económicas das empresas e das famílias.

Portugal é, assim, o país com menor poder de compra dos 15 países da Zona Euro. E, de toda a UE, apenas Malta, a Eslovénia, o Chipre e a Grécia apresentam valores inferiores, mas, diferentemente de Portugal - e é uma diferença particularmente significativa -, têm registado uma ascensão gradual desde 2005, com excepção de Malta, que baixou em 2006 e voltou a subir em 2007, para valores muito próximos dos de 2005.

Não é, pois, de admirar (excepto para os seus defensores e promotores) que, face à natureza das reformas encetadas e depois de um tão intenso e abrangente movimento reformista, o Instituto Nacional de Estatística (INE), num dos seus inquéritos mais recentes (iniciados há 22 anos), nos mostre que o indicador do clima económico, assim como todos os indicadores de confiança sectoriais, tanto dos consumidores como das empresas, tenham descido para os níveis mais baixos de sempre¹⁴⁶. E não é de estranhar, por outro lado, que estudos como, por exemplo, o Inquérito Social Europeu (ESS III - na sigla em inglês)¹⁴⁷, nos revele que os níveis de confiança dos portugueses são dos mais baixos da Europa e os níveis de pessimismo dos mais elevados entre os 17 países envolvidos no estudo. Nem é, certamente, por mero acaso que os portugueses, segundo esta mesma fonte, são, entre os 23 países europeus considerados, dos que estão mais descontentes com a qualidade da democracia e mais desinteressados pelos assuntos políticos. Tendo o mesmo estudo concluído que “a participação cívica e política está fortemente associada com todas as dimensões do bem-estar”, ou seja, que “os indivíduos com maior confiança interpessoal, interesse político, envolvimento comunitário e participação em actividades

¹⁴⁶ Portal do Instituto Nacional de Estatística. Disponível em http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=10868183&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt. Acesso em: 8 de Dezembro, de 2008.

¹⁴⁷ Um inquérito (que tem servido de apoio a diversos artigos na imprensa) promovido pelo *European Social Survey*, uma rede de pesquisa e uma infra-estrutura de conhecimento criada pela Fundação Europeia de Ciência e pela Comissão Europeia, que reúne instituições de investigação de todos os países participantes, e que visa estudar as mudanças sociais na Europa e promover a inovação no domínio dos estudos transnacionais. O ESS é um projecto desenhado com o objectivo de estudar atitudes e valores dos europeus numa perspectiva comparativa e longitudinal. A execução deste projecto em Portugal, desenvolvido desde 2001, é assegurada por um consórcio entre o Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS) e o Instituto de Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE) e é coordenado por Jorge Vala. Disponível em <http://www.europeansocialsurvey.org>. Acesso em: 8 de Dezembro de 2008.

políticas e mais satisfeitos com a qualidade da democracia são também os que expressam maior bem-estar social, subjectivo e psicológico¹⁴⁸. E ainda mais significativo: que “a baixa confiança interpessoal e a baixa confiança no futuro podem ser fruto da baixa confiança depositada nas instituições, uma vez que estas possuem um papel referencial das relações que se estabelecem em sociedade”¹⁴⁹. Um diagnóstico particularmente expressivo, que atesta lapidarmente as verdadeiras frentes críticas do problema, as causas da profunda crise em que Portugal se encontra mergulhado. Porém, um diagnóstico a que tanto os governantes quanto os políticos em geral parecem não dar grande relevância. É aparentemente devido à sua percepção “do mundo e da vida” vincadamente ortodoxa e, por assim dizer, pouco criativa, curta de vistas, isto é, à sua incapacidade de compreender a verdadeira essência das dinâmicas sociais e a verdadeira democracia. Ou, se quisermos, à inaptidão ou incompetência para compreender a falta de democraticidade nas relações sociais na actualidade. Incapacidade que Habermas identifica como factor preocupante em todos os países ocidentais, e que, como ele próprio observa, precisa de ser ultrapassada por intermédio de uma transformação cultural assente em novas bases teóricas, que possibilitem, justamente, pensar a acção política para além dos esquemas e modelos tradicionais, destituídos de sentido, de racionalidade.

Se nos abstrairmos desta elementar, mas também manifestamente sombria e desqualificante adjectivação, que tirámos de empréstimo dos textos de Habermas e Morin, entre outros - e que seria, certamente, o que diria a voz autorizada de Douglas McGregor¹⁵⁰ (ou não tivesse ele concluído nos seus estudos como concluiu, que o

¹⁴⁸ Jornal Notícias, 26, de Novembro de 2008.

¹⁴⁹ Jornal Notícias, 28 de Novembro de 2008.

¹⁵⁰ Douglas McGregor, psicólogo social americano, foi uma figura conceituada da chamada Escola Administrativa das Relações Humanas, de grande destaque na primeira metade do século XX e cujo conteúdo, apesar de ter suportado o peso de quatro décadas de produção de teorias e modas de administração, tem ainda hoje um vastíssimo campo de aplicação, como, aliás, esta descrição bem demonstra. McGregor, depois de observar o ambiente das relações nas empresas, identificou duas posições ou estilos de direcção, absolutamente opostas e antagónicas, que designou por “teoria x” e “teoria y”, descritas na sua obra “*Human Side of Enterprise*”, publicada em 1960. A “teoria x” baseia-se na metáfora “numa mão o pau e na outra a cenoura”, ou seja, parte do princípio que as massas são mediocres por natureza e, portanto, adopta a posição de forçar as pessoas a fazerem aquilo que a organização entende que devem fazer independentemente dos seus objectivos pessoais e das suas opiniões, aos quais, de resto, não dão importância nem querem saber. Parte dos seguintes pressupostos: em geral as pessoas não gostam de trabalhar e trabalham o menos possível; carecem de ambição e a sua única motivação é o dinheiro; procuram sobretudo a sua segurança e evitam responsabilidades; preferem obedecer e ser dirigidas e precisam de ser coagidas, vigiadas, orientadas e ameaçadas com castigos; resistem às

comportamento (a política) do líder frente aos subordinados depende do que este pensa deles - veja-se o que os nossos líderes, nacionais e europeus, devem pensar do povo) -, sempre nos restaria a pura interpretação dos indicadores fornecidos pelos vários estudos realizados, que não deixam lugar a dúvidas, como vimos.

mudanças; acreditam facilmente em tudo e estão em geral mal informadas. A “teoria y”, por outro lado, parte do princípio de que, em geral, as pessoas encontram satisfação no seu trabalho, podem ser solidárias e cooperantes com a organização. Por conseguinte, que o ser humano considera o trabalho natural, que o controlo externo e a ameaça de castigo não são meios adequados para atingir os objectivos da organização, que procuram empenhar-se e responsabilizar-se, que têm imaginação e talento, que desejam aperfeiçoar-se e sentem motivação para tal, que assumem os objectivos da organização quando é reconhecido e recompensado o seu mérito. A “teoria x” define o tipo de direcção ou governação autoritária, de elevado controlo formal, que estabelece um sistema de relações assimétricas e hierarquizadas e sem participação. A “teoria y” o tipo de direcção ou governação participativa e democrática, perante as quais a formação, a informação, a participação e a negociação desempenham um papel fundamental. McGregor estava a desenvolver a “teoria z” quando foi surpreendido pela morte. Coube a William Ouchi, também americano, aprofundar este conceito que, basicamente, pretendia sintetizar os pressupostos pessoais e organizacionais em simultâneo. Ouchi, aproveitando muito do trabalho desenvolvido por McGregor, na tentativa de descobrir as razões da maior produtividade da indústria japonesa em relação à americana, acabou por concluir que tal se devia ao carácter vitalício do emprego, à grande preocupação que existia em relação aos empregados, tanto sob o ponto de vista social como familiar e a uma relação não hierárquica, em que todos são solidariamente responsáveis e em que as decisões são tomadas por consenso, depois de discutidas participativamente, portanto, em que a transmissão de informações se processa nos dois sentidos e não meramente de cima para baixo. No fundo esta teoria enfatiza que o sucesso das administrações está ligada intrinsecamente à motivação humana, possibilitando a sua plena realização pessoal, profissional e como ser eminentemente social que é. Mais, defende que as ideias sustentadas pelas direcções, pelos líderes, pelos governantes, sobre a forma como lidar com os recursos humanos, com as pessoas, determinam o carácter total da organização, do país em última análise e, dessa relação, dependem as sucessivas gerações e o progresso futuro. Países asiáticos, como a Coreia, Taiwan, China e outros países emergentes, para além do Japão, adoptaram esta doutrina e têm uma longa tradição, com os resultados que todos conhecemos. Para mais desenvolvimentos sobre este tema, além das obras destes autores e outros, em edições brasileiras ou em inglês, também se podem consultar a razoável panóplia de pequenos artigos existentes na internet em português, inglês ou espanhol. Por exemplo, José Fischer, “Teoria X, Y e Z”. Disponível em www.ucs.br/carvi/ccsa/dead/jcwfishch/arquivos/CO/. Acesso em: 30 de Março de 2009; Murillo Michel, “As Teorias X e Y e suas potencialidades de aplicação a sistemas administrativos de recursos humanos em organizações nos dias atuais”. Disponível em, www.revista.inf.br/adm08/pages/artigos/artigo01.pdf. Acesso em: 30 de Março de 2009; Adriano Vivancos e Francisco Cardoso, “A implantação de sistemas de gestão da qualidade e a descentralização do poder em empresas construtoras”. Disponível em, www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP1999_A0396.PDF. Acesso em 30 de Março de 2009.

Definitivamente, todos os indicadores apontam no sentido de que o verdadeiro problema está nas políticas. E, como não podia deixar de ser, nos políticos. São eles que, recorrentemente, fazem promessas em campanha eleitoral que depois não cumprem (e frequentemente fazem precisamente o contrário). São eles que, escudados no falacioso argumento - e seguramente ilegítimo à luz do bloco teórico adoptado neste estudo (como, aliás, observa expressamente Habermas¹⁵¹) - de estarem mandatados com o voto popular, fazem as leis e organizam o sistema económico-social da forma como está organizado. São eles que institucionalizam a relação promíscua (e, não raramente, delituosa) entre o poder político e o poder económico (por definição, divergentes e inconciliáveis), ao ponto de se tornar muitas vezes difícil saber se estamos a falar de um membro do governo ou de um administrador de um banco ou de uma grande empresa estratégica (conceitos de governação que, necessariamente, confundem, com a transposição dos princípios da gestão privada, por definição com um único objectivo, como referência para toda a Nação). São eles, muito mais que todos nós (também responsáveis, necessariamente), que fazem as instituições e que as fazem funcionar da maneira que funcionam. São eles que, como escreve Manuel António Pina¹⁵², “incapazes de uma ideia ou um ideal minimamente mobilizadores”, são tão férteis em soluções absolutistas, autoritárias e contabilistas que criam o cenário cada vez mais negro e incapacitante que hoje estamos a viver (e que alguns consideram muito próximo do impraticável e explosivo): um lugar “onde deixou de haver motivos de esperança” e onde, como aconteceu na Grécia recentemente [com os tumultos desmedidos e mortíferos que ocorreram], “uma centelha [...] pode incendiar toda a pradaria”¹⁵³. E são, sobretudo, eles que despojaram a ética humanista, como valor fundamental de uma democracia autêntica, da concepção mais elementar da política¹⁵⁴.

¹⁵¹ Quando afirma, como salientámos no final do segundo capítulo (4.4. Uma base para a superação das “lacunas”), o seguinte: “Tanto o exemplo do nazismo, quanto as diferentes formas de totalitarismo mostraram a que ponto tal consentimento podia estar alienado ou equivocado” (Habermas, 2005, p. 82).

¹⁵² Jornal Notícias, 16 de Dezembro de 2008.

¹⁵³ Idem.

¹⁵⁴ Prova contundente da inexistência do mínimo de ética, entre muitos outros aspectos que deveriam constituir referências da vida política e social, são, por exemplo, as declarações do presidente do maior partido representado na Assembleia da República, e que foi deputado, ministro e Presidente da Assembleia da República, proferidas numa recente entrevista que concedeu à Antena 1 (disponível, entre outros sítios, em <http://www.bolsatotal.com/archive/index.php/t-13696.html>. Acesso em: 13 de Março de 2009). Depois de caracterizar a realidade parlamentar portuguesa, mostrando a total ausência de ética que impera entre os deputados, Almeida Santos acaba por manifestar a

Na verdade, sob os auspícios de tais referências, isto é, de uma **filosofia política e moral** desprovida de compromissos teóricos e práticos, as mudanças sucederam-se a um ritmo nunca antes experimentado. O país, num curtíssimo lapso de tempo¹⁵⁵, reestruturou-se completa e radicalmente¹⁵⁶. Ao mesmo tempo, porém, criou o maior exército de pobres da UE¹⁵⁷ (agravando manifestamente a tendência de orientações políticas que vinham já sendo seguidas) e aumentou o fosso entre ricos e pobres - que já era bastante evidente -, para níveis absolutamente desconcertantes e imorais¹⁵⁸. Paradoxalmente, os bancos e outras empresas estratégicas, algumas das quais estatais ou com capitais estatais, de distribuição de bens essenciais como a água, a electricidade e os combustíveis (não raramente formando autênticos oligopólios, como expressão do mais puro capitalismo selvagem), apresentam lucros nunca antes atingidos. A política fiscal, com uma carga

mais profunda compreensão, uma “compreensão, diríamos, de um humanismo incoerente e desarticulado”, relativamente às faltas recorrentes e sistemáticas das sextas-feiras dos deputados, invocando que a proximidade do fim de semana, o seu baixo salário e a natureza do seu trabalho - que, afirma, não pode ser de escravatura - como justificação perfeitamente compreensível para que tal aconteça. Avançando, inclusivamente, com a proposta (de momento apenas uma ideia muito debatida entre os deputados) da semana de 4 dias para os deputados. Compreensão que, todavia, nunca manifestou (assim como a maioria dos deputados), bem pelo contrário, em relação às muitas reformas que têm sido feitas para “coisificar” os cidadãos, em especial os trabalhadores, para lhes retirar direitos e degradar as condições de vida para níveis inadmissíveis.

¹⁵⁵ Estamos a considerar apenas os últimos 4 anos, entre 2005 e 2009, por reflectirem melhor a descrição que fazemos e, também, por ser esse o horizonte temporal do enfoque dos estudos mais recentes, nos quais nos baseamos.

¹⁵⁶ Permanecendo, porém, a ameaça (ou, se quisermos, a promessa), por parte das forças da oposição, de que as grandes reformas de que o país necessita urgentemente ainda não foram realizadas.

¹⁵⁷ Mais de 2,5 milhões, dos quais cerca de 200 mil em situação de miséria extrema e fome, mais de meio milhão de desempregados, um número idêntico a viver no limiar da sobrevivência com pensões de miséria, segundo o levantamento estatístico efectuado pelo INE em finais de 2007 e revelado pela imprensa.

¹⁵⁸ Segundo dados da OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (Relatório sobre Crescimento e Desigualdades divulgado em 21 de Outubro de 2008) Portugal é, dos 30 membros pertencentes à organização, o terceiro país, ao lado dos Estados Unidos, e logo a seguir ao México (que, no entanto, tem vindo a registar melhorias) e à Turquia, em que o fosso entre ricos e pobres mais tem aumentado. Além do México, também a Grécia, a Austrália e o Reino Unido têm vindo a registar melhorias, sendo, porém, a Dinamarca e a Suécia os mais justos de todos.

tributária que nunca foi tão elevada (manifestamente excessiva) e com os métodos mais selvagens e imorais que se conhecem (não olhando a meios nem a limites¹⁵⁹), passou, pelo menos aparentemente, a ser orientada, da mesma forma que as empresas estratégicas, por esquemas especulativos e anti-sociais, conduzindo a que, tanto o Estado como as suas instituições (nomeadamente as autarquias) nunca dispusessem de tanto dinheiro nos seus orçamentos¹⁶⁰.

¹⁵⁹ Interrogamo-nos inclusivamente (e interrogam-se neste momento muitos portugueses) se os métodos utilizados nas execuções fiscais (que passaram a ser praticadas massivamente), não violarão os princípios constitucionais, como o da legalidade, o da proporcionalidade e da razoabilidade, através, por exemplo, de penhoras que ultrapassam largamente o valor necessário ou que impossibilitam o contribuinte de continuar a exercer a sua actividade (e, por conseguinte, a sua recuperação e reabilitação – que nos EU é proibido, apesar de ser um dos países mais agressivos nesta matéria). Mas não subsistem quaisquer dúvidas quanto à utilização, recorrente e sistemática, a coberto da letra fria da lei (não do bom senso), de práticas de intimidação e de autêntico terrorismo psicológico (muito próximas da extorsão), que antagonizam, claramente, com os ditames de um verdadeiro espírito democrático e destroem pela base a possibilidade de criação e valorização de “capital social” na sociedade, muito especialmente em conjunto com a enorme torrente de outras políticas de manifesta insensibilidade social (como, por exemplo, entre muitos outros, o facto das empresas terem obrigatoriamente de pagar o chamado “pagamento por conta” e o “pagamento especial por conta”, mesmo que não auferam quaisquer rendimentos, que é o que actualmente está a acontecer com frequência).

¹⁶⁰ Sendo certo que muito desse dinheiro é aplicado na construção de auto-estradas (que agora temos em excesso) e em obras para melhoramento das cidades (de uma maneira geral, bem equipadas no que respeita aos espaços e equipamentos públicos), mas também em gastos nunca antes imaginados, como, por exemplo, na segurança (uma moda que se traduz pelo serviço contratado a empresas privadas - mesmo que existam funcionários para o efeito -, por sistemas de vídeo-vigilância, sistemas de controlo de todo o tipo, etc.) e uma série de outros serviços públicos antes realizados internamente com menos meios, mas também bastante menos dispendiosos (como a recolha de resíduos, o tratamento de espaços verdes, jardins, etc.). Mas, mais exemplificativo de um novo ciclo (e de um novo espírito) de gestão dos dinheiros públicos, talvez seja o facto (pontualmente comentado na imprensa) de, em apenas dois mandatos, o financiamento das campanhas eleitorais dos partidos políticos terem aumentado mais de 10 vezes e o facto dos políticos e dirigentes portugueses serem dos mais bem pagos do mundo, a maioria dos quais auferindo simultaneamente várias pensões de reforma e, por continuarem no activo, os respectivos salários do Estado, que em alguns casos ainda acumulam com rendimentos de trabalho privado (liberal ou por conta de outrem). Desta maneira, altamente questionável, o Estado português consome muito perto de 50% de toda a riqueza produzida no país. Fenómeno que, conjugado com os grandes lucros das empresas estratégicas e com o estancamento ou retrocesso salarial dos trabalhadores, isto é, com a forma como o capitalismo (ou, se quisermos, o neoliberalismo de Bush, Blair e Barroso) engendrou a distribuição da riqueza, a circulação do dinheiro (altamente deficitária, face ao empobrecimento das massas) nos arrastaram para a grave crise económica e social que estamos a atravessar. Crise só superável, como afirma Michel Husson, não somente com a distribuição dos lucros (que a ganância conteve e desviou para o sistema financeiro especulativo), mas também com a

O mundo do trabalho (um dos mais mal pagos da Europa, como vimos há pouco), face às transformações ocorridas, começou a ser gerido com base numa cultura assente no medo e na subserviência, tornando mais evidente o abismo existente entre a classe dominante e dominada¹⁶¹. E a tal ponto que talvez se possa falar, com inteira propriedade, de uma nova estrutura social, de uma “nova ordem”, com a criação de duas novas classes sociais absolutamente diferenciadas e antagónicas: a classe do poder (políticos, grandes empresários, respectivos gestores e dirigentes da sua confiança - com valor de mercado, como alguns deles defendem publicamente - e, em certa medida, talvez os jornalistas mais mediáticos) e a “plebe”, a classe dos “fazedores”, aqueles que apenas têm que obedecer acriticamente e com a maior das subserviências (para sua própria protecção). Uma, a primeira, no topo da pirâmide, completamente desembaraçada de obrigações, exceptuando a relativa à “pesada” responsabilidade do julgamento popular através do voto (a que alguns se submetem com devoção e mérito, mas todos sem excepção com enorme prazer). A outra, asfíxiada com regras, burocracias e constrangimentos de toda a ordem, que cada vez mais a fazem sentir como elemento precário na sociedade, como algo que está a mais ou que é substituível e “descartável” a todo e a qualquer momento.

O trabalho, que para muitos era encarado (e vivido) como um meio de realização pessoal, passou definitivamente a restringir-se à mera categoria de meio de sobrevivência¹⁶². E

distribuição do poder de decisão. (Michel Husson, *Crisis: salarios contra ganancias*. Disponível em, <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=76381>. Acesso em: 26 de Abril de 2009. Um diagnóstico que, em linhas gerais, é partilhado pela socióloga americana Stephanie Luce, que sente vergonha pelas ideias que vingaram nos Estados Unidos e foram exportadas pelo mundo, e que se traduziram na chantagem montada nas últimas décadas para reduzir salários, aumentar o tempo de trabalho e quebrar os sindicatos, apenas para empolar lucros e prémios (Público, 8 de Maio de 2009).

¹⁶¹ Cujo sentido ético e moral pode, aliás, ser medido pelas diferenças de rendimentos. Enquanto que o rendimento líquido dos trabalhadores por contra de outrem é de 720 euros, segundo os últimos dados do Inquérito ao Emprego do Instituto Nacional de Estatística (INE), o ranking das funções mais bem pagas em Portugal, da *Mercer Consulting* (de acordo com os dados recolhidos junto das empresas em Junho de 2007) revela que os nossos gestores recebem, em média, mais 32,1% do que os americanos, mais 22,5% do que os franceses, mais 53,5% do que os finlandeses e mais 56,5% do que os suecos. Entretanto dezenas de titulares de cargos políticos solicitaram, nos últimos anos, ao Tribunal Constitucional que os seus rendimentos fossem mantidos em segredo (disponível em <http://diario.iol.pt/noticias/rendimentos-salarios-politicos-declaracao-de-rendimentos-irs-tribunal-constitucional/912006-291.html>. Acesso em: 19 de Dezembro de 2008).

¹⁶² Ainda que, por si só, não reflecta esta dramática situação, o estudo, de 2008, levado a efeito pelo ONRH – Observatório Nacional de Recursos Humanos, ao concluir que o índice

pior: com indesejável frequência como um meio de sobrevivência insuportável e penoso, destrutivo, gerador de sofrimento e, em muitos casos, até mesmo de doenças¹⁶³. Portugal, talvez como tradução de uma sintomatologia que há muito se tem vindo a evidenciar (numa linha que parece predominar na UE e ao qual as elites políticas parecem ter aderido incondicionalmente), vive, de facto, hoje, um momento histórico singular de mistificação do PIB (de puro e simples exercício contabilístico) e de esvaziamento do significado do “social”, em particular dos conceitos “trabalho”, “humanismo”, “solidariedade”, “confiança”, “felicidade” e “bem-estar”.

A desilusão e a angústia da generalidade dos cidadãos e a desmotivação, frustração e saturação, talvez, da maioria dos funcionários públicos e, seguramente, de muitos profissionais experientes, competentes e empenhados¹⁶⁴ (facto que começa a merecer a

de satisfação dos trabalhadores portugueses diminuiu 1,8 pontos percentuais face a 2007, acaba, pelo menos, por confirmar a degradação que se tem vindo a verificar. Disponível em http://www.onrh.org/resultados_nacionais.php. Acesso em: 3 de Abril de 2009.

¹⁶³ A imprensa tem vindo, inclusivamente, a denunciar repetidamente um número anormal e um aumento exponencial de suicídios nas forças policiais e militarizadas. De resto, desde há muito tempo que se sabe que a criação de tais condições de trabalho não constitui uma mais-valia como as expectativas do poder que justificam as medidas tomadas deixam antever. Pelo contrário, são factores patogénicos e sinónimo de mau desempenho e de riscos acrescidos. Estudos recentes, que relacionam as condições de trabalho a diversas doenças, apontam, aliás, entre outras, para graves problemas cerebrais, nomeadamente o risco de declínio mental e a demência precoce, que demonstram claramente que tais medidas são, em termos políticos, sociais e, evidentemente, sobretudo económicos, um “mau negócio”, um erro grosseiro. Para mais desenvolvimentos sobre este assunto poder-se-á ler, por exemplo, as obras escritas por Cary Cooper, especialista de stress no trabalho na Universidade de Lencaster, ou a mais recente pesquisa sobre os efeitos provocados pelo excesso de trabalho, liderada pelo Instituto Finlandês de Saúde Ocupacional e divulgada, sob o título “*Long Working Hours and Cognitive Function - The Whitehall II Study*”, na publicação científica “*American Journal of Epidemiology*”. Disponível em <http://aje.oxfordjournals.org/>. Acesso em 2 de Março de 2009.

¹⁶⁴ A percepção dos cidadãos, relativamente à situação do país e da sua vida em geral, do emprego, do bem-estar, do funcionamento da democracia, etc., inserta nos documentos “*Eurobarómetro 68 e 69 – Opinião Pública na união Europeia*”, elaborados respectivamente no Outono de 2007 e na Primavera de 2008, na sequência de sondagens produzidas para a Representação da Comissão Europeia em Portugal, é elucidativa do clima de insatisfação e, de certa forma, indicador de alguns detalhes caracterizadores que mencionamos. Disponível em http://ec.europa.eu/portugal/pdf/informa/estudos_opinio/eurobarometro_portugal_68_pt.pdf e http://ec.europa.eu/portugal/pdf/informa/estudos_opinio/eurobarometro_portugal_69_pt.pdf. Acesso em: 14 de Julho de 2008.

atenção dos *media*, com um enfoque especial nos professores, porventura a classe profissional mais sacrificada e que mais reflecte a evidente regressão democrática¹⁶⁵),

¹⁶⁵ Entre muitas outras, uma das provas mais evidentes de regressão democrática é-nos dada pela alteração do sistema de gestão das escolas, de direcções eleitas democraticamente para nomeações uninominais (um director, modelo que o país conhece do tempo do fascismo) e pela alteração do modelo de avaliação dos funcionários públicos, transformando-a num instrumento de carácter mais formal, mais falível e muito mais instrumentalizável do que já era, e que, visando alegadamente, premiar o mérito (em boa verdade, nunca reconhecido nem valorizado) foi desenhado para cercear, limitar e punir, através de uma sistemática e extrema sublimação (artificial e cega) dos aspectos negativos (por meio de quotas), o acesso à progressão na carreira, com o objectivo perverso (não declarado, mas reconhecido publicamente por toda a gente) de redução das despesas do Estado. Considerado como uma questão absolutamente fundamental para o desenvolvimento do país, o governo, contrariando frontalmente a própria lógica mais elementar da temática e do objectivo em questão - o desenvolvimento do país -, resolveu desviar-se da sua linha “inspiradora” tradicional (os modelos dos países desenvolvidos) e, ao invés, seguir o modelo de avaliação de um país de terceiro mundo: o Chile. Que acabou por copiar quase integralmente. Mas, se nos abstermos desta aparente contradição de princípio (que, tanto pode parecer fundamental, como questionável e não ter qualquer significado), bastará, no entanto, uma rápida consulta pelo ciberespaço para ver os resultados, perversos e dramáticos, deste modelo no Chile. E, isto, para já não falar que se trata de um modelo que, em 2002/2003, foi imposto ao Chile pelo Banco Mundial/FMI para reduzir o défice das contas públicas sob a égide do paradigma liberal norte-americano do *New Public Management*. Paradigma que pretendeu transpor os critérios de gestão das empresas privadas para o sector público, designadamente o mito do lucro como objectivo fundamental, sem se preocupar com os impactos (humanos, sociais, etc.), e que, hoje, só uma visão de invulgar miopia política (e, também, intelectual e culturalmente debilitada) pode conceber. Esquecem, os nossos governantes, que o verdadeiro obstáculo, a questão fundamental (entre todas as outras do foro político) ao sucesso educativo em Portugal, é a baixa qualidade das condições de vida da esmagadora maioria das famílias, como afirma, aliás, a Federação Nacional do Ensino e Investigação (FENEI) em comunicado à imprensa em Dezembro de 2007 (disponível em http://www.sindep.pt/Documentos/Comunicado%20de%20Imprensa%2005_12_2007.pdf).

Acesso em: 19 de Dezembro de 2008.

Cabe dizer que, por trás e em apoio (ideológico, intelectual e sociológico) deste tipo de políticas reformistas (de que os governantes e a maioria dos políticos tanto se orgulham e ao qual a generalidade da população parece assistir meio anestesiada e acriticamente) está a mistificação do *slogan* (um autêntico *studie case*): “nem todos podem chegar ao topo da carreira”. Claro que este novo mito é transitório e vai ser rapidamente esquecido e ultrapassado. Todavia, não é inofensivo. Tal como os mitos de outros tempos (de má memória), de que os melhores exemplos talvez sejam: “nem todos podem saber ler e escrever” e “nem todos podem ter uma licenciatura”, também este há-de marcar o seu lugar, como um dos momentos mais perversos e sinistros da história do nosso país. Um momento em que a destruição da, já escassa, coesão e solidariedade social e o inexorável distanciamento das metas de um efectivo desenvolvimento, darão aos vindouros a exacta medida da incompetência e dislexia intelectual dos políticos actuais. Todos os argumentos a favor de um tal sistema de avaliação de desempenho, com o qual os nossos governantes, insensata e perversamente (julgando que a vida é assim tão simples), pensam modernizar

mobiliza muitos milhares a enveredar pela reforma antecipada precisamente no momento mais produtivo e mais rico e interessante das suas vidas activas. E isto, mesmo à custa de evidentes prejuízos com a redução da sua já escassa remuneração. Um caminho que nem todos podem seguir, mas que muitos (seguramente a esmagadora maioria dos que se situam na faixa etária dos 50, 55 anos), anseiam avidamente¹⁶⁶. Os que continuam a trabalhar (por persistência ou por falta de alternativas) já sabem à partida, no entanto, que devido ao novo sistema de cálculo das pensões, não poderão continuar para além de 2015, sob pena da redução, de que serão alvo, atingir valores absolutamente absurdos e inaceitáveis¹⁶⁷.

Em resumo, entre outras formas de definir o processo reformista (supostamente de modernização, no dizer dos seus defensores) levado a cabo em Portugal - obviamente fracassado -, podemos, talvez, caracterizá-lo, em poucas palavras, como um processo de

os serviços do Estado, rumo ao desenvolvimento, sucumbem liminar e categoricamente pelo simples facto (esquecido e desprezado) de subverter o princípio universal e secular de justiça, definido pelo *slogan*: “é preferível não punir um culpado a punir um inocente”. Uma subversão que, com este sistema de avaliação (já a vigorar em todos os serviços públicos, mas que atinge o máximo de perversão nos professores) e as inter-relações que pressupõe e promove, se institucionaliza como norma, mas que a sociedade não pode suportar sem graves consequências, nomeadamente o seu enfraquecimento.

¹⁶⁶ Uma situação (aliás, massivamente difundida pela imprensa) recentemente confirmada pelo Observatório da Avaliação de Desempenho (criado pela Federação Nacional da Educação e o Instituto Superior de Educação e Trabalho) através de um inquérito a 1018 docentes, no qual se constata que “se tivessem alternativa e possibilidade, quase 75% dos professores mudava de profissão e 82% pedia a reforma antecipada, mesmo com penalizações” (Jornal de Notícias, 19 de Dezembro de 2008). Relativamente aos restantes funcionários do Estado e trabalhadores em geral não existem dados, mas a situação não deve ser muito diferente.

¹⁶⁷ Ainda que os peritos da OCDE tenham rasgados elogios às reformas que temos vindo a descrever e defendam, abertamente e com toda a isenção que caracteriza as suas análises científicas, uma maior flexibilização do emprego (isto é, uma maior precariedade, uma maior facilidade para despedir, sem olhar aos custos humanos e sociais), a verdade é que também têm produzido estudos com especial interesse para a perspectiva que perseguimos, como, aliás, já atrás exemplificámos. O mais recente (Relatório divulgado em 2 de Março de 2009) tem a ver, precisamente, com o impacto da reforma do sistema de pensões. Com a frieza positivista própria dos números, fizeram as contas e verificaram que os trabalhadores portugueses, em 2030, vão ter, em média, uma das pensões mais baixas do conjunto dos 30 países mais desenvolvidos do mundo, que corresponderá a pouco mais de metade do último salário recebido. O que, se considerarmos os baixos salários praticados, traduz bem a dimensão do drama que começou a ser vivido em Portugal e que, seguramente - a ser assim -, se prolongará pelas próximas gerações, agravando os índices de pobreza, para níveis até há pouco inimagináveis.

alteração (por sinal eficaz) dos padrões de sociabilidade e, simultaneamente, da forma como a riqueza estava distribuída ou, se quisermos, como o dinheiro circulava na sociedade: basicamente passou a circular em direcção ao Estado e às grandes empresas estratégicas, em detrimento das populações. Com o acréscimo das receitas para satisfação das novas megalomanias e necessidades do Estado (grandes obras de toda a natureza, em especial estradas e equipamentos públicos, criação de um número gigantesco de organismos, fundações e comissões, pagamento de altos e incompreensíveis salários, subvenções e prémios para políticos e gestores, etc.) e com a descapitalização e o empobrecimento das grandes massas, destruiu-se o mercado interno (curiosamente, que os seus defensores tanto prezam e queriam privilegiar) e o aparelho produtivo. Com o acréscimo da disciplina e do rigor, isto é, do controlo (o incremento das regras e da “ordem”) na gestão das pessoas nas organizações (que passaram a ser conduzidas pelo medo) acabou por se destruir pela base o já escasso capital humano e social existente. E, necessariamente, por incrementar, exponencialmente, o capital social negativo.

Creemos, portanto, que perante um tal contexto (que ocorre um pouco por toda a Europa, por influência das políticas neoliberais adoptadas, mas cujos efeitos em Portugal são mais devastadores devido a várias vulnerabilidades, nomeadamente e em especial à tradicional e persistente política de baixos salários¹⁶⁸) se poderá afirmar, sem andar muito longe da verdade, que a maioria dos portugueses vive hoje um estado de sobrevivência quase absoluta. Aquele estado (vergonhoso para Portugal, mas também para toda a Europa) que os seres humanos sempre activam para se defenderem de um poder que os oprime, e que suportam obedecendo e sorrindo, mas a morrer por dentro, tristes e revoltados, ávidos de esperança na salvação. Que, todavia, tarda a emergir, uma vez que tais políticas conduzem, como acabaram por conduzir aliás, ao empobrecimento do próprio Estado.

Este cenário negro (descrito muito genericamente) que hoje se afirma desta maneira e nos afecta negativamente como uma nova tendência, que parece anunciar o eclipse da

¹⁶⁸ Política para cuja persistência muito têm contribuído, se não totalmente pelo menos em grande parte, as teorias económicas defendidas pelos nossos mais eminentes “experts” na matéria, que desvalorizam as políticas de dinamização do consumo interno, isto é, o aumento da qualidade de vida dos portugueses. E que inclusivamente consideram contraproducente por aumentar as importações, esquecendo, no entanto, a exportação directa das divisas especulativas do financiamento externo e, sobretudo, ignorando o facto básico, elementar e lógico, de que nenhuma recuperação económica é possível com um ambiente de pobreza, hostil e de dificuldades de toda a ordem que, entretanto, implementaram em praticamente todos os sectores da vida social e económica.

democracia e que nos aproxima perigosamente, ao menos aparentemente, de uma nova “Idade das Trevas”¹⁶⁹ e, seguramente, de grandes convulsões sociais, contrariamente àquilo que se possa pensar à primeira vista, é altamente significativo, sintomático e de uma importância decisiva para a análise da problemática de investigação. Tanto mais que, se a democracia, e em particular a portuguesa, não conseguiu em quase quarenta anos nem ao menos uma redistribuição da riqueza minimamente justa e equitativa, e se ao invés de estimular o bem-estar e a autonomia e emancipação das pessoas fomenta o desconforto, a ansiedade, a angústia, a fome e o medo na sociedade, então, definitivamente, é porque alguma coisa de patológico e muito grave está a acontecer. Alguma coisa que provoca o divórcio, a separação, bem patente (e reconhecida por muitos, como temos vindo a documentar), entre os conceitos de democracia (como sistema de governo do povo e para o povo) e o social (por definição, indissociáveis). Um aspecto que, naturalmente, se repercute no ordenamento jurídico, na legislação urbanística e, necessariamente, no sistema do urbanismo.

Se convocarmos a linha teórica adoptada na sua plena expressão, ou seja, de um lado a dimensão humana, nela implicada, como ponto de referência central para a ordenação social e, do outro, as consequências do crescente domínio exercido pela racionalidade instrumental sobre as sociedades modernas (baseada na ciência e na técnica, como critério hegemónico e válido, relegando para segundo plano as questões sociais, os valores e todas as relações que não se enquadram ou não interessam como meios-fins) e o desprezo pela racionalidade comunicativa, isto é, pela interacção simbólica entre sujeitos na sociedade guiada por valores e normas, esta é precisamente a pior sintomatologia do problema.

A confiança (tanto nas relações interpessoais como nas instituições políticas, administrativas, etc.) e o estímulo para o exercício de uma participação e uma cidadania

¹⁶⁹ A utilização da locução, “Idade das Trevas”, é, sem dúvida, demasiado forte e imprecisa. Porém, pensamos que é perfeitamente adequada para definir os tempos difíceis e penosos (de verdadeiro terror) que nos esperam se nada se fizesse para o contrariar. A literatura sobre o neoliberalismo é, aliás, bastante elucidativa a esse respeito. Para mais desenvolvimentos sobre esta tendência neoliberal, que nos está devastando, ler, por exemplo, entre outros, autores como, René Passet, *A Ilusão Neoliberal – o homem é joguete ou actor da história?*, 2002, Lisboa, Terramar; Edgar Morin & Anne Brigitte Kern, *Terra-Pátria*, 1993; Saad Filho, Alfredo and Johnston D, D., *Neoliberalism: A Critical Reader*, 2005, London: Pluto Press; Naomi Klein, *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*, 2008, Knopf Canada; Henry A. Giroux, *The Terror of Neoliberalism: Authoritarianism and the Eclipse of Democracy*, 2004, Paradigm Publishers, Ontario, Canada.

activas e informadas (que já eram escassas), encontram-se profundamente afectados. As condições geradas (em grande parte geneticamente engendradas e dinamizadas, como temos vindo a observar, por uma espécie de política científicada, por uma política apoiada na ciência e na técnica, nas quais confia cegamente) não induziram a criação e valorização do “capital social” da sociedade. Ao contrário: destruíram qualquer possibilidade de poder emergir e existir a breve prazo. E a um ponto tal que se pode falar com toda a justificação numa quase sublimação, numa exaltação do “capital social negativo”, ou seja, daquele capital social (ou conjunto de atributos intersubjectivos e relacionais que atrás referimos) que favorece e provoca todo o tipo de externalidades negativas. Externalidades negativas tanto para o funcionamento da sociedade quanto para o desempenho da democracia (aliás, bem evidentes entre nós com o exponencial incremento do individualismo - promovido em grande parte pela insensibilidade social da acção política do próprio Estado - e da ganância, da falta de segurança, da pobreza, da marginalidade, da criminalidade, etc.). Externalidades que (de acordo com a posição unânime de todos os estudiosos da teoria do capital social) nos atraem e aprisionam numa espécie de “super buraco negro” do circulo vicioso em que nos encontramos e do qual só muito dificilmente poderemos vir a sair. E isto, independentemente do mérito técnico-económico e contabilístico das “receitas” aplicadas (aumento de impostos, criação de inúmeras taxas, aumento generalizado dos preços de bens e serviços prestados pelo Estado, redução dos salários e das prestações sociais, etc.). Aliás, altamente questionáveis, pois - ironia das ironias - apenas agravam ainda mais o desequilíbrio existente na distribuição da riqueza, que precisamente conduziu à presente situação de crise económica. E aparentemente, perante a mais angélica das inocências que a ignorância pode suportar, já que ninguém assume ter errado nas politicas que defendeu e implementou. Persistindo, inclusivamente, em seguir o mesmo caminho, pois - dizem convictos - pensar diferente é um arcaísmo incompatível com a modernização de que o país precisa.

E, evidentemente, não é apenas a pior sintomatologia do problema mais geral que perpassa toda a sociedade: o problema da manifesta regressão democrática - que, em grande parte, explica a incapacidade de atingir o progresso e desenvolvimento social, económico e até cultural, enfim, a qualidade de vida (e, portanto, a crescente progressão do nosso atraso endémico, que se tem vindo a registar segundo praticamente todos os indicadores europeus e nacionais). É também, necessariamente, a pior sintomatologia do problema mais restrito e específico, como é - parafraseando Nuno Portas -, a “incapacidade adquirida de fazer cidade”. Incapacidade que é, ao fim e ao cabo, o nosso tema central “escondido”, digamos assim, isto é, aquele que está na base de todos os outros e nomeadamente do problema de não se saber lidar com o “planeamento e gestão

urbanística”, como um instrumento essencial de orientação e controlo eficaz da construção e transformação das cidades e, simultaneamente, potenciador de uma dinâmica relacional que favoreça a emergência e o desenvolvimento do “capital social” da sociedade. E não é difícil nem arriscado admitir que num clima menos turbulento e de abundância e harmonia - no qual, como é óbvio, teria necessariamente de estar implicada outra racionalidade política, isenta de dominação e de irracionalidade - seria, certamente, diferente.

Parece inevitável que as reformas no urbanismo (assim como o próprio sistema) têm que traduzir, de algum modo, este contexto turbulento e confuso, esta regressão democrática e este desprezo e desvalorização do capital social da sociedade. Vejamos, através de alguns exemplos paradigmáticos, o carácter e os reflexos de algumas destas reformas.

4.2.2. “Mudar tudo, complicar ainda mais”

Pois bem, em linhas gerais (mas de um modo que nos parece suficientemente elucidativo para a articulação analítica que pretendemos encetar), é este o contexto sócio-económico, e sobretudo político, de estímulos exacerbados e de desorientação, caracterizado por uma enorme insensibilidade social, pelo crescente despudor de domínio dos mais fortes sobre os mais fracos e de muita irracionalidade, que acaba por gerar as correntes ideológicas que informam e conformam os discursos que agora proclamam e anunciam bem intencionadas medidas no urbanismo em geral e nos licenciamentos das construções em particular. Estas medidas visam uma simplificação administrativa, apresentada como “central para o dinamismo das actividades económicas, para a competitividade da economia e para o desenvolvimento do país”¹⁷⁰ (exactamente os mesmos fundamentos que estiveram na base das reformas dos sistemas de avaliação dos funcionários públicos e, em particular, dos professores, assim como de outras reformas, que contribuíram objectivamente para “coisificar” mais o homem - o trabalhador - e constituíram um severo revés para a sua emancipação e para se conseguir uma verdadeira democracia).

São elas - numa exposição telegráfica, mas muito concretamente - (através do Decreto-Lei nº 316/2007, de 19 de Setembro, que corresponde à quinta alteração do Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro, que desenvolveu a Lei nº 48/98, de 11 de Agosto), a dispensa da aprovação dos Planos Directores Municipais (PDMs) em Conselho de Ministros e dos Planos de Urbanização (PUs) e Planos de Pormenor (PPs) pelas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR). E, finalmente (através da Lei nº

¹⁷⁰ Jornal de Notícias, 28 de Abril de 2007.

60/2007, de 4 de Setembro - e agora do Decreto-Lei nº 26, de 30 de Março de 2010 -, que alteram e dão novas redacções ao Regime Jurídico da Urbanização e Edificação - doravante RJUE - estatuído pelo Decreto-Lei nº 555/99, de 16 de Dezembro), a isenção de licenciamento municipal de pequenas obras (de conservação, de alteração no interior, de reconstrução com preservação das fachadas, etc.) e de obras de construção, de alteração ou de ampliação em zona urbana consolidada que respeitem os planos municipais ou operações de loteamento e das quais não resulte edificação com cêrcea superior à altura mais frequente das fachadas da frente edificada do lado do arruamento onde se integra a nova edificação, no troço de rua compreendido entre as duas transversais mais próximas, para um e para o outro lado. Estas, de uma maneira geral, carecem, não de licença mas de comunicação prévia, uma figura extremamente ambígua se considerarmos as diferenças pouco significativas para o pedido normal de licenciamento e que, aliás, no dizer de alguns especialistas, “se apresenta como um verdadeiro logro”¹⁷¹.

O Governo com estas reformas, quer a nível dos planos, quer no que tem a ver com os procedimentos administrativos do licenciamento de obras, concretamente no que respeita, nuns casos à isenção e noutros à agilização do controlo prévio, assume, de facto, um posicionamento de manifesta simplificação, embora com muito poucos reflexos em termos de resultados práticos. Uma simplificação com alterações que não põem em causa a

¹⁷¹ Fernanda Paula Oliveira, “A alteração legislativa ao Regime Jurídico de Urbanização e Edificação: uma lebre que saiu gato...?”, Revista Direito Regional e Local, nº 00, Outubro/Dezembro 2007, CEJUR, pp. 53. 70. No nosso ponto de vista, porém, não se trata apenas de um logro, relativamente ao regime anterior. O facto de ter de se apresentar, obrigatoriamente, os projectos de especialidades juntamente com o projecto de arquitectura (por exemplo, no caso mais corrente sujeito a comunicação prévia, de uma edificação inserida em loteamento), diferentemente do que acontece no procedimento de licenciamento, constitui, não uma simplificação como aparenta, mas antes uma complicação, e considerável. É que os problemas são mais que muitos. Não será de admirar que os interessados tenham as obras prontas a começar (incluindo as respectivas adjudicações com os empreiteiros) e, perante a posição de rejeição da Câmara (dentro dos trinta dias que a lei estabelece para esta se pronunciar, ou fora deste prazo, pois, logicamente, não lhe falta legitimidade, já que a lei deve ser cumprida a todo o tempo e em quaisquer circunstâncias), tenham de recomeçar tudo do princípio. Isto para não falar da simplificação consubstanciada pela sujeição a consulta pública das alterações às disposições dos loteamentos, quando sejam ultrapassados alguns dos limites previstos no nº 2 do artigo 22º do RJUE: 4 ha; 100 fogos; ou 10% do aglomerado em que se insere a pretensão (com frequência absolutamente necessárias), perante as quais um simples pedido de informação prévia ou licenciamento se transforma num procedimento complexo e moroso (e desde logo pelo facto de, por não ter sido definido expressamente o tipo de consulta pública a realizar, algumas Câmaras Municipais exigirem a identificação dos proprietários de todos os lotes que compõem o loteamento).

coerência do Sistema vigente, que consegue integrar e articular com relativa facilidade no âmbito dos seus princípios fundamentais, uma vez que se tratam de meras excepções, de casos pontuais (com escassa relevância em termos urbanísticos)¹⁷² e, por conseguinte, com insuficiente relevância jurídica para o desagregarem.

Os fundamentos que estão na base desta simplificação, após grandes controvérsias suscitadas pelo regime existente (recorrentes e clássicas em relação à lentidão, à complexidade e à burocratização, e relativamente novas em relação à manifesta imperfeição detectada na sua concepção), assentam, basicamente, como atrás dissemos, sob a plataforma de uma maior responsabilização do poder local e dos técnicos autores dos projectos. Libertando, neste último caso, a Administração para que esta “se concentre na fiscalização do cumprimento da lei e na defesa do interesse público”¹⁷³ (um “truque” ilusório, tipo “ovo de Colombo”, muito defendido e propalado desde sempre pela ideologia dominante). Um esforço de simplificação considerado muito para além do que era expectável¹⁷⁴ e que pode ser interpretado como uma aproximação aos regimes em vigor na generalidade dos restantes países da Europa, em especial pela introdução do mecanismo da contratualização para planeamento com os particulares interessados (instituído pelo Artigo 5º da Lei nº 48/98, de 11 de Agosto e concretizado pelo Artigo 6º - A, aditado ao Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro, que regula a figura de contratos para planeamento). Um mecanismo já praticado informalmente e legalmente consagrado, mas que passou a estar expressamente regulamentado, a partir deste momento.

Numa síntese muito rápida (e numa óptica necessariamente diferente da do jurista - na óptica de um operacional), talvez se possa dizer que o grande “segredo” destas novidades legislativas, ou talvez melhor, que a base essencial desta nova filosofia é suportada por uma lógica que tenta recriar ou reproduzir a lógica operacional e pragmática da prática concreta da gestão urbanística. E isto, claramente, como consequência directa de uma experiência acumulada, de um conhecimento cada vez maior da realidade desta mesma prática (necessariamente, numa perspectiva teórica e parcial, não real e concreta). O fraccionamento de procedimentos, a par do procedimento normal do licenciamento de

¹⁷² Apesar de se tratar de um “extenso universo de excepções”, como escreve Pedro Gonçalves, “*Controlo prévio das operações urbanísticas após a reforma legislativa de 2007*”, Revista nº 01, Direito Regional e Local, Janeiro/Março 2008, CEJUR.

¹⁷³ Idem.

¹⁷⁴ Cristina Guimarães, *Novo Regime de Planeamento Urbanístico*, Seminário CCDRn, Porto, 7 de Novembro de 2007.

operações urbanísticas (que continua a ser a regra), num procedimento “mais simples” de comunicação prévia (e antes no da autorização - que, com esta última alteração, apenas permanece para a utilização de edifícios), justificado pelo reduzido impacto urbanístico das operações em causa e pelo nível mais concreto dos instrumentos de planeamento em vigor, nada mais é do que a tradução, aliás, inteligente e sustentada (não se pode negar), desse facto. Trata-se, no fundo, de tentar operacionalizar o princípio hierárquico, de facto existente, em função da importância das intervenções ou operações urbanísticas, isto é, do grau de dificuldade da decisão implicada, da sua complexidade e, naturalmente, do grau de previsão ou definição existente. Por conseguinte, da existência de fundamentação prévia da decisão em instrumentos urbanísticos eficazes. Um princípio que, em boa verdade, que se saiba, nunca foi operacionalizado na prática (certamente por haver boas razões para tal).

A administração, pode dizer-se com relativa segurança, sempre tratou de igual maneira todos os casos independentemente da sua complexidade. Nunca distinguiu os processos mais difíceis daqueles que são efectivamente mais simples. Mais simples, pelo menos no plano de uma lógica que parece elementar (e quiçá por mero acaso, coincidente com a perspectiva parcial e compartimentada agora consagrada na lei). E isto, por razões de diversa ordem, mas que, em última instância, têm a ver com o próprio sistema instituído em si e no seu todo: com a profusa e complexa teia legislativa (motivo mais do que suficiente para tornar tudo difícil), com a obsessão orgânica, tradicional e cultural pelo controlo (sistemática e insistentemente estimulada), com o sistema de relações vincadamente “assimétricas” e paternalistas e, naturalmente, com a complexidade programática e analítica resultantes deste “círculo vicioso e explosivo” e intrínsecas a cada caso específico (que, não raramente, conduz a que os casos mais simples se tornem os mais complexos). No fundo, porque na prática real (e face ao contexto vigente instituído) diferentemente da perspectiva teórica assumida, para a administração urbanística todos os pedidos, todos os projectos, todas as intervenções e operações urbanísticas, são sempre encarados como difíceis. E, sem dúvida, justificadamente, pois a aparência acaba por não passar de mera ilusão. A lógica, de facto intrínseca e real, é corrompida, já que a esmagadora maioria dos casos são efectivamente difíceis, face às características atrás enunciadas, de um sistema instituído, que promove que se gaste a maior parte das energias disponíveis a inventar e a enfatizar problemas e dificuldades. Problemas e dificuldades que apenas poderiam ser superados, ou pelo menos atenuados, com o envolvimento de uma elevada perícia técnica, que a matéria convoca seguramente, mas que nem sempre existe e que até se revela, com demasiada frequência, altamente deficitária, se não mesmo deficiente. E tanto assim é que, tal como a realidade bem demonstra (e é, aliás, do conhecimento geral), só muito raramente um pedido não é

recusado. Em geral tendo por fundamento o incumprimento de uma qualquer norma esquecida (entre a infindável quantidade existente, verdadeiramente inabarcável), quando não com base numa qualquer interpretação (ou exigência) menos ortodoxa e mais infundada, como acontece com demasiada frequência¹⁷⁵.

Sem dúvida, estas reformas reflectem um esforço notável. Contudo, parece evidente que, por um lado, ao aumentar o número de procedimentos (informação prévia¹⁷⁶, comunicação prévia, licença e autorização) e, por outro, ao transformar um processo eminentemente analítico, e portanto uma tarefa necessariamente informal (cujo grau de dificuldade é, à partida, imprevisível ou, pelo menos de difícil previsão, e portanto, de difícil

¹⁷⁵ Este problema, que podemos atribuir à falta de preparação dos técnicos da Administração (ou a práticas incompetentes) não tem, evidentemente, por si só e visto de uma forma isolada, qualquer relevância ou dignidade científica. Todavia, numa perspectiva sistémica, pode ser visto como uma patologia inerente ao sistema do urbanismo que define - e profundamente - as relações instituições do Estado/cidadãos, porquanto, associado às relações assimétricas tendencialmente predominantes, afecta a confiança e a acumulação de “capital social” na sociedade. Saber que se pode recusar o licenciamento de uma moradia impondo que se defina o sistema de obscurecimento dos espaços ou um edifício de habitação colectiva tendo por base um parecer que considera indispensável a definição dos espaços exteriores através da apresentação da propriedade horizontal ou, ainda, impor a celebração de escritura pública de cedência ao domínio público das áreas correspondentes ao arruamento, passeios e baías de estacionamento, entre muitos outros exemplos ridículos e primários (que seriam caricatos se não estivessem em causa questões de importância fundamental), dão-nos, certamente, uma dimensão mais exacta do problema e dos seus respectivos contornos.

¹⁷⁶ Não é desprecioso registar que a informação prévia, como procedimento administrativo, foi evoluindo gradualmente, ao longo do tempo, até atingir o grau de complexidade que hoje possui, verdadeiramente paradoxal e perverso. Tendo começado por ser uma “invenção” criada pelas necessidades (e pela lógica) da vida real, pelo pragmatismo da prática real do quotidiano (não pelo legislador), como um procedimento extremamente simples, expedito e popular, que podia ser utilizado mais ou menos livremente (em termos de conteúdo, desenvolvimento e especificações) por qualquer interessado, ainda que, necessariamente, sem o grau de precisão ou definição de um estudo desenvolvido (que, aliás, nunca poderá ter), ele passou a ser um procedimento tão valorado como um projecto, isto é, a vincular a licença em praticamente todos os seus detalhes. Acabando, na prática, por conduzir a que se despreze, em absoluto, a verdadeira autoridade, estatuto e hierarquia de um estudo analítico muito mais preciso e aprofundado como é o projecto arquitectónico, em favor do formalismo e segurança do carácter previsivo (estéril) dado pela informação prévia, que funciona, assim, como um plano urbanístico e permite um controlo sem exigências especiais, isto é, sem necessidade de qualquer preparação. De instrumento democrático que era, passou a ser algo a evitar, não apenas pela complexidade implicada, mas sobretudo pela vinculação a que obriga. Isto, de certa maneira, explica que não sendo propriamente um procedimento de controlo prévio (pelo menos de forma directa) o tenhamos incluído como mais um procedimento que contribui para complicar o Regime de Urbanização e Edificação agora em vigor, sob o signo da simplificação.

identificação e classificação), num processo formal, num “dever ser” sistemático e imperativo (mas sem despromover a função garantística do controlo), não apenas complica o processo, como acaba por criar efeitos perversos de gravíssimas consequências, aliás sem paralelo na história da nossa administração urbanística. Um dos exemplos, talvez mais interessantes desta nova realidade, especialmente pela sua frequência, é-nos dada pelo caso de uma construção em loteamento que preveja uma área de implantação ou de construção superior a 3% (nº 8 do artigo 27º, da Lei nº 60/2007 e agora do Decreto-Lei nº 26, de 30 de Março de 2010).

Esta pretensão, muitas vezes necessária para satisfazer as necessidades programáticas mais básicas de uma habitação (dado que grande parte dos loteamentos foram projectados em conformidade com antigas disposições normativas, completamente distintas das actuais, sem a previsão desta especificação taxativa), está longe de significar um grande impacto na generalidade dos casos, bem pelo contrário. Contudo, para viabilizar esta modesta pretensão (como é de uma maneira geral) é exigido um primeiro procedimento de alteração ao loteamento, no qual se impõe, em alguns casos, uma consulta pública (que o legislador não conseguiu definir sem ambiguidades, levando algumas câmaras municipais a exigir o impossível: que se apresente a identificação de todos os proprietários envolvidos), e só depois da alteração ser titulada por novo alvará (outro procedimento) é que o requerente pode submeter o respectivo projecto de arquitectura, juntamente com os projectos de especialidades e todos os elementos para obra exigidos para a comunicação prévia. Podendo ainda ver rejeitada a sua pretensão por eventual incumprimento das normas aplicáveis ou, eventualmente, forçado a pesadas demolições, caso sejam detectadas desconformidades com as referidas normas, ficando à mercê do aparelho administrativo, que pode decidir intervir, quando e no momento que entender, quer através da respectiva fiscalização sucessiva prevista, quer ainda no momento da autorização de utilização. Mas, recuemos um pouco no tempo - voltaremos a abordar esta matéria especificamente, já que ela constitui, sem dúvida, uma das principais e mais interessantes inovações deste RJUE.

Este tipo de reformas de simplificação do Sistema do Urbanismo não são propriamente uma novidade. Vale a pena recordar o caso, provavelmente dos mais significativos e exemplares na tradução do espírito que anima tradicionalmente o nosso legislador e, sobretudo, os nossos peritos e doutrinadores no esforço (infausto, reiterado e sistemático) em melhorar o sistema. Um caso que, apesar do retumbante fracasso é, sem dúvida, rico em revelações deveras interessantes. Trata-se do malogrado “Certificado de Conformidade” dos projectos de obras sujeitos a licenciamento municipal, consagrado no

Decreto-Lei nº 445/91¹⁷⁷, de 20 de Novembro e regulamentado pelo Decreto-Lei nº 83/94, de 14 de Março.

Destinado a comprovar o cumprimento das disposições legais e regulamentares em vigor nos projectos de obras, com o “Certificado de Conformidade” pretendia-se dispensar a intervenção dos serviços técnicos municipais e reduzir para metade o prazo para deliberação da câmara municipal¹⁷⁸. O fenómeno relevante é que acabou por ficar tudo rigorosamente na mesma, devido ao facto, puro e simples, de não ter surgido uma única iniciativa empresarial a requerer a concessão do reconhecimento para emitir o referido certificado. E isto, não obstante a indiscutível utilidade social e económica (e, naturalmente, a manifesta rendibilidade) que a prestação de um tal serviço significava, e sobre o qual o legislador, certamente, fez assentar toda a filosofia de base para que tal medida funcionasse de facto.

A Lei mudou entretanto e, tanto quanto se sabe, nunca ninguém questionou as razões deste lamentável fracasso (e se questionou, não explicou). Contudo, numa leitura, digamos, sem exigências especiais, mas de alguma forma ligada à experiência da prática real e aos fundamentos analíticos pertencentes ao bloco teórico de interpretação especificamente montado para esta tese, quase que se poderia dizer que só não vê quem não quer ver a ausência de racionalidade pertinente e adequada de tais medidas, a visão limitada, parcial e descontextualizada destas reformas. É por demais evidente que existe um completo desconhecimento do quadro de relações e interacções aqui presentes. Um quadro que, todos concordarão certamente, é de elevadíssima dispersão, confusão, complexidade, amadorismo e falta de preparação, numa fusão explosiva e absolutamente inabarcável, imprevisível e, talvez se possa dizer, frequentemente aleatória (face à dependência intrínseca das características das organizações administrativas). Quadro perante o qual ninguém podia, obviamente, montar, por assim dizer, um “esquema de vida”, uma organização passível de se responsabilizar por algo que ninguém se pode responsabilizar, isto é, certificar uma coisa que não é possível ser certificada. Mais adiante reforçaremos este aspecto e deixá-lo-emos mais claro e evidente.

¹⁷⁷ Este diploma estabelecia o regime jurídico que regia a realização das obras de edificação, tendo sido, entretanto revogado pelo Decreto-Lei nº 555/99, de 16 de Dezembro, actualmente em vigor nas sucessivas redacções de que foi sendo objecto (e a que já por diversas vezes fizemos referência).

¹⁷⁸ Estes são, precisamente, os objectivos que estão descritos no preâmbulo do supra-citado Decreto-Lei.

Medidas deste tipo nunca podiam alterar nada de substancial (como ficou, aliás, manifestamente demonstrado neste caso específico), para além do risco de poder potenciar efeitos perniciosos para o funcionamento do sistema ao nível da necessária transparência dos processos e para o próprio ordenamento (como, com grande probabilidade, pode vir a suceder com a reforma primeiramente enunciada¹⁷⁹).

A prática actual não é, porém, menos rica em revelações altamente significativas para a análise do sistema instituído. A começar pelo tipo de relações que utiliza e promove, sintomático de um dos problemas estruturais mais significativos, que torna claro que o papel da administração seja, de facto, intransferível, mesmo que por concessão como se previu. Trata-se de um tipo de relações vincadamente assimétricas (que são as relações tendencialmente dominantes e estruturais Estado/sociedade, como já tivemos a oportunidade de afirmar), isto é, de dominação e dependência, pouco democráticas e absolutamente contraproducentes, antinómicas dos processos mais elementares de optimização para resolução de problemas complexos, como são os do urbanismo, e até mesmo para a promoção da coesão e harmonia social, necessariamente implicada. O procedimento de “autorização”, instituído pelo Decreto-Lei nº 555/99, de 16 de Dezembro¹⁸⁰, é, sob esta perspectiva, um exemplo extremamente rico e significativo. Este procedimento (que era aplicável basicamente nos casos de obras de urbanização e de remodelação de terrenos e nos de obras de construção, de ampliação ou de alteração - ambos em área abrangida por operação de loteamento - e a obras de reconstrução¹⁸¹),

¹⁷⁹ Manuel Correia Fernandes (Jornal de Notícias, de 4 de Maio de 2007) foi uma das vozes que, de imediato, na sua crónica habitual, vaticinou este risco, e não sem antes escrever que “*é bem natural que um anúncio como o que fez o primeiro-ministro (referia-se às supracitadas reformas) seja encarado com a maior das indiferenças ou com a maior das displicências, legitimadas ambas pela quase generalizada inutilidade ou inocuidade das ditas leis*”.

¹⁸⁰ Com a redacção dada pelo Decreto-Lei nº 177/01, de 4 de Junho, que o alterou pela quinta vez.

¹⁸¹ Sublinhe-se que nas operações de loteamento e nas obras de construção, ampliação ou de alteração, em área abrangida por plano de pormenor (PP), como se prevê respectivamente nas alíneas a) e d) do nº 3 do artigo 4º do Decreto-Lei nº 555/99, de 16 de Dezembro, este dispositivo de simplificação administrativa só é aplicável desde que os respectivos PP contenham o conteúdo material definido nas alíneas a), c), d), e) e f) do nº 1 do artigo 91º do Decreto Lei 380/99, de 22 de Setembro, entre os quais: “a distribuição de funções e a definição de parâmetros urbanísticos, designadamente índices, densidade de fogos, número de pisos e cérceas” [alínea d)]; e “indicadores relativos às cores e materiais a utilizar” [alínea e)]. O legislador, certamente movido pela perspectiva de distinguir o grau de vinculação de um PP, em modalidade “normal”, de um PP em modalidade simplificada (que introduziu pela primeira vez, precisamente no nº 2 do referido artigo) preconiza a definição

caracterizava-se “pela dispensa de consultas a entidades estranhas ao município, bem como de apreciação dos projectos de arquitectura e das especialidades, os quais são apresentados em simultâneo juntamente com o requerimento inicial” (preâmbulo do Decreto-Lei nº 555/99, de 16 de Dezembro). Não obstante esta ser uma prerrogativa que os particulares tinham ao dispor para resolução dos seus pedidos em apenas 20 dias, a verdade é que, de uma maneira geral, e paradoxalmente, preferiam esperar o tempo que fosse preciso (grande parte das vezes, vários anos) para que a Câmara Municipal se pronunciasse favorável ou desfavoravelmente, ao invés de reivindicarem um direito que lhes assistia manifesta e inequivocamente.

E o mesmo espírito se passa com o dispositivo clássico do “deferimento tácito”, actualmente previsto no artigo 113º do diploma supra-citado. Não obstante este consagrar expressamente (para o caso de obras sujeitas a autorização) que, decorrido o prazo de 20 dias, o interessado “pode iniciar e prosseguir a execução dos trabalhos de acordo com o requerimento apresentado”, a verdade é que, na prática, os interessados não querem (e nunca quiseram) usar esse direito que a lei lhes confere e que se configura, não só como uma garantia a seu favor mas, sobretudo, como uma forma eficaz de simplificação e agilização de procedimentos (isto, pelo menos, na concepção da doutrina jurídica, não na prática). E, perante o cenário particularmente desfavorável como aquele em que vivemos (reconhecido publicamente como catastrófico: de excessiva morosidade ou ausência de resposta, embaraços desnecessários e injustificados e disfuncionamentos de várias ordens por parte da Administração), o mais curioso (para não dizer, verdadeiramente paradoxal), é o facto de ninguém se questionar sobre esta estranha demissão ou renúncia.

É evidente que a eficácia da função de garantia a favor dos administrados está severamente comprometida (é, claramente, uma falsa garantia). E é também evidente que há coisas (leia-se, aspectos) nesta problemática para além das quais, tanto o legislador

da distribuição de funções e das cores e materiais a utilizar, como condição para simplificar os procedimentos administrativos, o que, evidentemente, reduz drasticamente os casos de aplicação. Se nos PP a definição de parâmetros urbanísticos, nomeadamente índices e densidade de fogos, além de desnecessários, podem ser considerados elementos inofensivos ou inócuos (desde que resultem, como se presume, como consequência do trabalho específico e típico de um PP (desenho urbano, definindo os espaços públicos, de circulação viária e pedonal, de estacionamento, implantações, distribuição volumétrica, localização de equipamentos, zonas verdes, etc.), e portanto como dados, digamos, meramente supletivos, já o mesmo não se pode dizer da definição da distribuição de (todas as) funções e das cores e materiais a utilizar, que só em casos muito especiais e específicos se torna razoável prever com justificada pertinência. Trata-se, pois, de um flagrante exemplo da excessiva arrogância normativa e determinística, que acaba por contribuir para tornar o sistema inoperativo.

quanto os peritos e doutrinadores, nem sequer suspeitam que existem. Uma delas é, seguramente, o sistema de relações entre as organizações do Estado e os cidadãos [e, por reflexão, dos cidadãos entre si, como diagnostica o Inquérito Social Europeu (ESS III) citado anteriormente]. E a outra é, sem sombra de dúvidas, a verdadeira realidade da prática profissional, que obviamente desconhecem completamente e que não podem conhecer.

Esta realidade da prática actual, quer com o procedimento de “autorização”, quer com o “deferimento tácito”, que resulta, em grande parte, como dissemos, das relações assimétricas e absolutamente contraproducentes entre Administração e administrados, intrínsecas ao próprio sistema (do qual ninguém se consegue libertar e não dá sinais de abrandar - bem pelo contrário), evidencia claramente o possível sério risco que se corre (para não dizer que antecipa os resultados que se podem esperar) ao fazer assentar a simplificação e agilização de procedimentos na maior responsabilização dos técnicos autores dos projectos sem intervir estruturalmente e globalmente no próprio sistema. Parece indiciar um claro agravamento da antevisão do ciclo de sempre, expresso pelo conhecido *slogan*: “mudar tudo para ficar tudo na mesma”, historicamente demonstrado inequivocamente, convertendo-o num outro ainda pior, que é “mudar tudo para complicar ainda mais”. Um ciclo pautado por uma evolução no sentido da mera mudança da natureza dos problemas, em que a resolução de uns quantos acabam por gerar uns quantos mais, isto é, um número ainda maior de problemas e de maior gravidade do que aqueles que já existiam. E se não em todas, pelo menos em algumas câmaras municipais (naquelas que possuem a massa crítica suficiente para o efeito e atingiram um grau de sofisticação apreciável), marcado por um perfeccionismo claramente inculto e caduco que, de uma forma gratuita e desnecessária (e contraditória do objectivo da simplificação), põe em causa e destrói procedimentos e regras quase centenários (como é o caso, entre outros, por exemplo, das cedências automáticas dos espaços públicos com a emissão da licença de construção dos edifícios confinantes com a via pública - agora sujeitas a escritura pública, após definição, em planta específica, das diversas áreas e destinos das mesmas).

Estes aspectos e esta temática (que sintetizámos expressivamente com o *slogan* alternativo: “mudar tudo para complicar ainda mais”), ficarão melhor elucidados quando procedermos, já de seguida, à abordagem específica de alguns exemplos paradigmáticos. A resposta à questão de investigação ou, ao menos, a aproximação à compreensão da problemática colocada, também passa, necessariamente, pela compreensão, entre outros, destes exemplos concretos de reformas, pondo em evidência a panóplia de perspectivas e diferentes abordagens, que se mobilizam, estruturam e perfilam em resposta aos problemas que se levantam em relação às práticas institucionalizadas de “planeamento e

gestão urbanística”, nomeadamente à rigidez, à ineficácia e aos efeitos perversos. E, conseqüentemente, à escassa utilidade social do sistema do urbanismo. É o que, precisamente, vamos tentar ilustrar seguidamente.

5. Alguns Mecanismos do Sistema do Urbanismo e a Prática Real - Análise Crítica e Interpretações

Um dos aspectos do problema planetário é que as soluções intelectuais científicas ou filosóficas a que habitualmente se recorre constituem em si mesmas os problemas mais urgentes e mais graves a resolver.¹⁸²

Ao longo dos tempos (e muito especialmente nas últimas décadas) verificaram-se alterações significativas nas técnicas e nas regras que conformam a actividade de “planeamento e gestão urbanística” e, por conseguinte, nos sistemas de urbanismo genericamente¹⁸³, não apenas em Portugal mas também em todos os países europeus. Muitas destas alterações traduziram-se em inovações importantes pensadas com o propósito claro e lógico de melhorar os sistemas do urbanismo, quer nos aspectos da relação Administração/administrados, quer em termos operacionais propriamente ditos, isto é, da sua eficácia. Paradoxalmente, porém, estes objectivos não só nunca foram alcançados, como parecem cada vez mais longe de ser atingidos, como, aliás, já tivemos a oportunidade de aflorar anteriormente. E as críticas mais ou menos generalizadas de que são alvo - que permanecem sensivelmente as mesmas de sempre - são a prova evidente desta realidade.

Justificadas por um contexto que, supostamente, evidenciava a sua necessidade, tais inovações beneficiaram, de uma maneira geral (e em grande parte continuam a beneficiar), de um indiscutível consenso que tem vindo a acompanhar a evolução geral do pensamento e da própria dogmática jurídica em particular, na sua relação de interdependência recíproca de influência natural e normal com a sociedade e com os factos sociais que acompanham essa evolução.

¹⁸² Edgar Morin, *Terra-Pátria*, 1993, 136.

¹⁸³ Ou seja, alterações nos âmbitos regulamentar, geral e específico no planeamento urbanístico e na gestão urbanística, nas quais englobamos os, agora, designados, Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação e outras produções legislativas correlativas ou complementares.

As figuras ou instrumentos, da “audiência prévia dos interessados”, do “deferimento tácito” (estes de carácter essencialmente jurídico e administrativo), de “pedido de informação prévia” e, mais recentemente, o “regime de comunicação prévia”, as regras para “alteração à licença de loteamento” (directamente ligadas à problemática da dicotomia entre plano e projecto) e as disposições avulsas que vamos analisar, são alguns dos exemplos seleccionados, entre muitos outros, sobretudo, pela sua expressividade em ilustrar com singular eloquência, no nosso ponto de vista, o profundo desajustamento entre a teoria, as ideias (leia-se, a componente de carácter essencialmente jurídico e administrativo) e a prática urbanística. Ou, talvez melhor, entre o discurso jurídico e as perspectivas de poder e controlo nele pressupostas ou incrustadas e a prática urbanística (na sua relação interactiva entre a actividade projectual e os fluxos da “vida vital”). Ou, ainda, se quisermos ser mais sintéticos, entre o sistema normativo urbanístico e o contexto real de aplicação.

Falamos, portanto, obviamente, da teoria institucionalizada. Daquela dogmática sobre a qual tanto o legislador quanto os doutrinadores (e certamente também os peritos e consultores que os assistem) fazem assentar as medidas disciplinadoras instituídas. Medidas que, apesar de serem consideradas insuficientes por alguns (como atrás salientámos), têm sido, todavia, em geral, objecto de críticas sistemáticas e generalizadas, pelos efeitos perversos que provocam: pouca eficácia, morosidade, embaraços e constrangimentos supérfluos e desnecessários, etc., como é do conhecimento praticamente geral.

Dentro do âmbito da perspectiva metodológica previamente traçada, estes exemplos serão confrontados com uma interpretação mais realista da realidade do urbanismo. Ou seja, com uma interpretação das necessidades, das exigências e da lógica da prática real, sob o olhar da perspectiva teórica previamente estruturada para toda a investigação (de que já demos conta anteriormente). Esperamos, deste modo, tornar mais compreensível e claro que o carácter disciplinador e “terapêutico”, que lhes são atribuídos, não passa em muitos casos de mera ilusão. E, conseqüentemente, evidenciar que a base teórica que sustenta e preside à concepção e à emergência destas medidas e disposições (numa relação, que tentaremos estabelecer, com o todo e não apenas com o caso concreto em análise), mais não é do que uma visão limitada e parcial da realidade, se não mesmo - e em algumas situações isso parece particularmente evidente - uma visão excessivamente elementar, grosseira e deformada. Uma visão equivocada que, precisamente, ao contrário do que se pretende, não acrescenta quaisquer mais-valias e acaba por introduzir elementos contraproducentes, adversos e, não raras vezes, perversos. Ou seja, acaba por introduzir e instituir os factores patológicos e epidémicos de uma prática que se quer (e que se precisa) cada vez mais eficaz - porque o resultado é decisivo para o nosso

desenvolvimento -, mais célere - porque o tempo se transformou (mais do que em qualquer outro momento) num dos elementos mais importantes do processo -, mais racional, mais humanizada e mais democrática - por serem estas as verdadeiras travesmestras da evolução e do desenvolvimento da sociedade.

5.1. Exemplo 1: Audiência Prévia dos Interessados

O procedimento da audiência prévia dos interessados, como já tivemos a oportunidade de referir nas páginas precedentes, consiste no dever obrigatório da Administração, antes de tomar decisões unilaterais, ouvir ou consultar os administrados, podendo estes apresentar pareceres, observações e sugestões relativamente a uma decisão desfavorável que apenas está em formação. Tem, portanto, como objectivos obter informações potencialmente relevantes para uma eventual correcção das decisões e criar um clima propício ao acolhimento das medidas autoritárias junto dos seus destinatários.

A audiência prévia dos interessados, com aplicação no urbanismo, foi consagrada, pela primeira vez em Portugal, através do Decreto-Lei nº 442/91, de 15 de Novembro, que aprovou o Código do Procedimento Administrativo (CPA) (mais tarde alterado pelo Governo, através do Decreto-Lei nº 6/96, no uso da autorização legislativa da Assembleia da República, concedida pela Lei nº 34/95, de 18 de Agosto e nos termos das alíneas a) e b) do nº 1 do artigo 201º da Constituição). Sobre a bondade e o mérito da audiência prévia dos interessados ou, se quisermos, sobre a necessidade e os benefícios da sua existência, podemos considerar que existe um consenso absoluto, já que, contrariamente à esmagadora maioria dos procedimentos e normas, nunca foi, que se saiba, questionada ou contestada, quer pela comunidade académica, quer pelos agentes mais directamente envolvidos e pelo público em geral.

Numa perspectiva da administração urbanística, e tendo como directriz a orientação teórica que aqui nos interessa exclusivamente, podemos afirmar que este CPA veio reforçar os princípios Constitucionais que representam os grandes pilares do Estado de Direito Democrático, como o da igualdade e da proporcionalidade, da justiça e da imparcialidade, da boa fé, da colaboração da Administração com os administrados, da participação dos particulares e da desburocratização e da eficiência, entre outros. E não apenas pela sua instrumentalização prática, mas também, e sobretudo, pela maior visibilidade que, necessariamente, veio a introduzir. Definindo ainda alguns procedimentos, deveres e princípios funcionais, como o da administração aberta, o direito à informação ou certas diligências (como formas desburocratizadas de suprir as deficiências na formulação

dos pedidos), a desconcentração de serviços para os aproximar mais das populações, etc., e cujo carácter vanguardista, inovador e democrático (de cunho marcadamente social e humanista) deixava claramente antever fundadas expectativas de uma promissora evolução qualitativa. Evolução que, no entanto, nunca viria a verificar-se e do qual, paradoxal e estranhamente, acabámos por nos afastar ainda mais

A audiência prévia dos interessados, que pode ser escrita ou oral (artº. 100º), é uma prática que acabou, assim, por se generalizar, concedendo-se, obrigatoriamente, 10 dias (ainda que o artº. 101º estabeleça que esse é o prazo mínimo admissível), após a respectiva notificação, para que os interessados se pronunciem, por escrito, contestando e contra-argumentando os termos da decisão desfavorável. Na prática, esta foi a forma mais simples e expedita que a Administração Local, em geral, encontrou para operacionalizar e formalizar essa exigência legal taxativa.

Trata-se de um procedimento que emerge, precisamente, como corolário lógico dos princípios antes referidos, especialmente do da participação, da administração aberta, da colaboração da Administração com os administrados, da justiça e da boa fé, considerados decisivos para uma democratização autêntica, ao nível das relações institucionais, em particular com o poder local.

Paradoxalmente, porém, longe dos pressupostos filosóficos, jurídicos, políticos e morais que lhe estão subjacentes e, certamente, das intenções do legislador e dos doutrinadores, a diferença introduzida relativamente à prática anterior, foi a de que o interessado, que antes não tinha um prazo definido para contra-argumentar ou rectificar ou reformular o seu pedido, podendo fazê-lo praticamente a todo e qualquer momento, passou apenas a dispor de 10 dias (tempo, em geral, manifestamente insuficiente e praticamente impossível de cumprir) para reformular os termos do seu pedido (normalmente o projecto de arquitectura), sob pena de caducidade e arquivamento do respectivo processo administrativo. Ultrapassado este prazo, torna-se, então, necessário formalizar um pedido de desarquivamento (e tempos houve em que algumas Câmaras Municipais exigiam um novo processo), para que possa retomar a sua tramitação normal, com vista à sua viabilização.

Ou seja, ficou tudo na mesma, com a diferença de ter passado a existir mais um procedimento e, portanto, mais um contratempo e mais morosidade para a resolução dos pedidos. Quando dizemos que ficou tudo na mesma, queremos dizer que os objectivos de obter informações potencialmente relevantes para uma eventual correcção das decisões e criar um clima propício ao acolhimento das medidas autoritárias junto dos seus

destinatários, que constituem o núcleo essencial, a razão de ser e de existir da audiência prévia dos interessados, foram completamente subvertidos.

É evidente que, em boa parte, tudo isto se deve ao amadorismo persistente e endémico que caracteriza, de uma maneira geral, toda a nossa administração, e em particular a administração do urbanismo (um aspecto reconhecido por muitos autores, como já atrás fizemos referência). E muito concretamente, pelo facto de não estar moldada nem preparada para assumir uma postura compatível com esses princípios (que, inclusivamente, por regra, desconhece ou, pelo menos, de que não tem uma consciência devidamente fundamentada das razões da sua existência, do seu espírito e, portanto, do verdadeiro sentido da sua aplicação). E, desde logo, por se revelar tendencialmente incapaz de corrigir decisões, mesmo que manifestamente erradas, por dificultar o diálogo franco e aberto (que poderia, muitas vezes, ajudar a melhorar as decisões), sobretudo, com os autores (que têm, sistematicamente, de esperar 2 e 3 semanas para marcar uma simples reunião com o gestor do processo), por não possuir a sensibilidade e a preparação necessárias e suficientes para distinguir e dissociar os conteúdos e matérias que pertencem à esfera do interesse público daqueles que apenas têm a ver com os direitos privados (quer dos autores, quer dos proprietários). Por não conseguir diferenciar aquilo é objectivo e relevante daquilo que é meramente subjectivo ou acessório. E, finalmente, por nem sequer ter capacidade para saber facilitar a supressão de eventuais pequenas deficiências, que poderiam ser resolvidas e ultrapassadas de forma pragmática e rápida (como estarei o CPA, aliás), optando por uma formalização burocrática absolutamente inútil e morosa.

Dizemos saber facilitar, porque, na realidade, facilitar exige uma preparação, um domínio dos conteúdos e uma sensibilidade, necessariamente, mais exigentes do que aquele conhecimento básico e elementar que normalmente apenas consolida a apetência e o estímulo para complicar. Trata-se de um saber que, obviamente, não pode limitar-se à mera leitura e interpretação da letra da lei, que é a postura manifestamente mais comum, como é consabido (inclusivamente por alguns juristas que, embora fora das lides operacionais, conhecem esta realidade). De um saber especialmente difícil de obter (e, naturalmente, de manter) especialmente na actual conjuntura política e administrativa, social e cultural. Conjuntura que, por exemplo, despreza o conhecimento adquirido e acumulado experimentalmente através do tempo, privilegia a confiança política (ou a sua ilusão) em detrimento da preparação, da formação e da experiência adequadas, não distingue as formações mais habilitadas, etc. E, como corolário de tudo isto (e naturalmente da perda de valores morais básicos essenciais), que não veja problema algum na escolha dos mais novos para ocuparem os mais altos cargos da administração.

E, por conseguinte, que induz a que o enriquecimento e consolidação de conhecimentos não se processe pela transmissão de experiências dos mais velhos para os mais novos. Ou seja, com que esta seja, muito provavelmente, uma das raras actividades técnicas (talvez a única) em que não existe um processo de evolução de conhecimentos propriamente dito. Em suma, em que o conhecimento permanece continuamente no “grau zero”.

Dever-se-á referir, no entanto, que, face às características dos pedidos em questão neste domínio (nomeadamente à sua especificidade e grande complexidade; por certo diferentes de outros cuja natureza e pressupostos poderão justificar um procedimento diverso) e ao carácter das funções adstritas à administração em relação aos mesmos (porventura também com alguma singularidade), um tal procedimento se torna manifestamente desnecessário e supérfluo. Porquanto, como se disse, não introduz, ao contrário do que se pensa normalmente, nenhuma garantia ou acréscimo de garantia para os particulares interessados, mas sim mais embaraços e contratempus e, portanto, mais um elemento patológico e perverso, como, aliás, a prática demonstra inequivocamente.

Trata-se, por conseguinte, de um bom exemplo de como grandes princípios se podem transformar em meras práticas formais e estéreis. De grandes princípios que, despojados da sua substância essencial, apenas se executam para cumprir a letra da lei, e que apenas servem para criar mais problemas do que aqueles que já existem. Numa palavra, para complicar o Sistema do Urbanismo. Razão mais do que suficiente para justificar uma nova abordagem dos preceitos constitucionais e administrativos que lhe estão subjacentes. Não para pôr em causa a sua dignidade e importância - sem dúvida, inquestionáveis -, mas de modo a que estes possam estabelecer uma relação mais realista e pragmática com o contexto da realidade prática em questão. Contexto no qual, como foi dito, as garantias que a audiência prévia visa salvaguardar já se encontram integradas, como uma parte ou componente da própria natureza dos procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas. Sendo, por conseguinte, desnecessário e supérfluo repetir tais garantias. Trata-se, inequivocamente, de uma redundância.

5.2. Exemplo 2: Deferimento Tácito

A Administração Pública existe para a prossecução dos interesses públicos que lhe estão legalmente cometidos. Por conseguinte, seria absolutamente inaceitável que esta pudesse não responder às solicitações dos cidadãos, sem que estes tivessem à sua disposição formas adequadas e eficazes de defender os seus interesses.

Com efeito, o nº 4 e 5 do artigo 268º da Constituição da República Portuguesa garante aos administrados tutela jurisdicional dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos e, nomeadamente, o reconhecimento desses mesmos direitos e interesses; a impugnação de quaisquer actos administrativos ou normas administrativas, com eficácia externa, que os lesem; a determinação para a prática de actos administrativos legalmente devidos; e a adopção de medidas cautelares adequadas.

O acto tácito previsto no direito do urbanismo português, nomeadamente no RJUE, traduz-se, precisamente, na possibilidade de se poder interpretar a passividade ou o silêncio da administração como deferimento ou indeferimento de uma dada pretensão, quando a administração tem a obrigação de se pronunciar, tendo em vista, precisamente, proteger o interessado contra esse mesmo silêncio. Constitui, nos termos da CRP, da lei e no contexto da dogmática jurídica uma protecção de garantia jurisdicional contra resoluções ilícitas que porventura venham a ser tomadas, designadamente por decurso dos prazos fixados na lei, como, de resto, é do conhecimento geral.

O deferimento tácito dos actos administrativos é um direito dos cidadãos com uma longa tradição em Portugal. Tendo sido consagrado nomeadamente no artigo 346º do Código Administrativo de 1940 (Decreto-Lei n.º 31 095, de 31 de Dezembro de 1940). Neste código, a falta de decisão oportuna por parte da Administração equivalia, para efeitos de recurso contencioso, ao indeferimento do pedido. Todavia, o legislador, considerando que este regime não se mostrava satisfatório para o licenciamento de obras, especialmente nas circunstâncias da época, mormente nos concelhos onde a iniciativa privada, em matéria de construções, tomou grande incremento, decidiu adoptar o princípio de atribuir efeito positivo ao silêncio. Isto é, quando a Administração não se pronuncia dentro dos prazos fixados, interpreta-se o silêncio como consentimento e já não será possível decisão ou deliberação posterior em sentido desfavorável. Assim rezava o Decreto-Lei nº 166/70, de 15 de Abril, que instituiu o regime do processo de licenciamento de obras particulares. Regime que, no essencial, tinha em vista assegurar, em termos equitativos, o exercício do direito de fruição da propriedade e a simplificação de formalidades (ou seja, basicamente os objectivos que se irão manter até aos nossos dias).

Este princípio acabou por se transformar num verdadeiro paradigma “perfeito”, digamos assim, numa solução acabada e definitiva, na medida em que permaneceu praticamente intocável até aos nossos dias. Assim foi consagrado no CPA de 1991 (artº 108º) e mantido na sua revisão posterior (Decreto-Lei nº 6/96, de 31 de Janeiro). E assim foi expressamente previsto, com sucessivas adaptações, de carácter formal, pouco

significativas para aquilo que nos interessa (e que têm a ver com as formas do seu reconhecimento), nos regimes que sucederam ao Decreto-Lei nº 166/70, de 15 de Abril, nomeadamente nos Decretos-Lei nºs 445/91, de 20 de Novembro, no 250/94, de 15 de Outubro (que introduziu neste alguns ajustamentos - e que o considera um “importante meio de garantia dos particulares perante a demora administrativa”) e, finalmente, no RJUE, isto é, no Decreto-Lei nº 555/99, de 6 de Dezembro, que vigora actualmente, nas sucessivas redacções dadas pelo decreto-lei 177/01, de 4 de Junho, pela Lei nº 60/2007 de 4 de Setembro e pelo Decreto-Lei nº 26, de 30 de Março de 2010). Perante o qual, tratando-se de qualquer outro acto, que não o procedimento de licenciamento (situação em que o interessado tem que pedir ao tribunal administrativo de círculo da área da sede da autoridade requerida a intimação da autoridade competente para proceder à prática do acto que se mostre devido - artigos 111º e 112º), se dispensa o particular de recorrer aos tribunais, podendo dar início à execução da operação urbanística que pretende realizar sem a prévia emissão do respectivo alvará. Desde que se mostrem pagas as taxas urbanísticas devidas.

Não vamos, como é óbvio, proceder a uma análise exaustiva deste instrumento e muito menos a uma análise de carácter hermenêutico ou jurídico. Tanto mais que isso transcenderia os objectivos deste trabalho (e até a própria disciplina). Para a curta análise que nos interessa, na busca e respectiva articulação de elementos pragmáticos suficientemente significativos para a caracterização do sistema de urbanismo e, naturalmente, para aferir da sua eficácia, fixar-nos-emos, porém, no supra-citado Decreto-Lei nº 166/70, dado o seu carácter, que reputamos de particularmente realista e pragmático, além de ser detentor da maior longevidade.

Reportando-se a sua origem aos finais da época do Estado Novo, este foi, com efeito, o diploma que disciplinou o regime da construção, que mais tempo vigorou (21 anos), apesar da sua reduzidíssima extensão (se comparada com a actualidade: apenas 25 artigos). E que, aliás, salvo uma ou outra excepção, se mostra perfeitamente actual, como vamos ver. O seu objectivo geral pode resumir-se, numa rápida síntese, da seguinte maneira: promover que seja acelerado o ritmo da construção urbana, de modo a facilitar a satisfação, que dele depende, de imperiosas necessidades sociais e económicas. E nesse mesmo sentido, tendo como objectivos específicos acelerar a instrução dos processos, reduzir o incómodo dos particulares interessados e assegurar a sua audiência e colaboração com os serviços, para além, entre outros aspectos, de reduzir a dispersão legislativa.

Explicita no seu preâmbulo o seguinte: sendo inevitáveis os condicionamentos e restrições que o interesse público determine, o que não se justifica é que a instrução e a resolução definitiva dos processos de licenciamento se prolonguem para além do razoável, que os particulares interessados sejam forçados a excessivas diligências ou deixem de ter acesso aos processos, e que as decisões ou deliberações de indeferimento ou de deferimento condicionado não se fundamentem em disposições legais, ainda que nem sempre derivem de poderes rigorosamente vinculados, como terá de suceder quando estão em causa motivos de ordem estética. Importa procurar o justo equilíbrio dos interesses em causa, não sacrificando os particulares senão na estrita medida em que o exija o interesse público; até para que a iniciativa particular não seja desencorajada, com graves reflexos no interesse público de categoria superior à das finalidades que os entraves postos pretendem salvaguardar. Para isso - continua -, ter-se-á, certamente, de contrariar algumas deformações e de evitar excessos de zelo público que impliquem ofensa de direitos. E, se muito nesse sentido resultará necessariamente do novo regime legal, não se duvida de que as providências legislativas terão de ser acompanhadas de acção persistente, fomentando o indispensável espírito de franca compreensão e colaboração entre os agentes públicos e os particulares.

Ora, a ausência deste espírito, associado ao facto - também argumentado expressamente -, de se ter constatado que os interessados, salvo raríssimas excepções, não usam do direito de recorrer contra o indeferimento tácito, continuando, findo o prazo respectivo, na expectativa de ulterior decisão favorável, o que tem por consequência, na maioria dos casos, deixarem caducar o direito ao recurso (ficando, assim, inteiramente desprotegidos de garantia jurisdicional contra as resoluções ilícitas que porventura venham a ser tomadas), teria fundamentado o legislador da época a mudar de posição. Ou seja, a atribuir o efeito positivo ao silêncio, ao invés de negativo, como até então vigorava. “Apenas” com a ressalva dos casos passíveis de recurso de pareceres ou resoluções que contrariem a pretensão, pois então - assim se dizia no preâmbulo do supra-citado diploma - se justificará que o silêncio corresponda a confirmação.

Pois bem, chegámos precisamente ao ponto onde queríamos chegar, para podermos, legitimamente, concluir, contrariando frontal e manifestamente as expectativas da doutrina jurídica, que o regime de deferimento tácito não considera, de forma suficientemente realista, a realidade do urbanismo e a problemática da sua administração. Parece evidente que tanto o legislador quanto os doutrinadores não fazem a mais pequena ideia das práticas reais com que estão a lidar. Um facto que até nem seria estranho se não fosse do conhecimento geral que o deferimento tácito é, na realidade, um direito que praticamente nunca é usado, salvo raríssimas excepções (tal como o próprio Decreto-Lei nº 166/70

observa). Um fenómeno, aliás, recorrente e de sempre. E isto, independentemente de se ter passado a atribuir efeito positivo ao silêncio.

Já aludimos, telegraficamente, à confusão com as formações académicas e profissionais, à deficiente preparação geral, ao amadorismo persistente e endémico, ao espírito “controleiro” (parafraseando Nuno Portas), policial e inculto, às relações “assimétricas”, autocráticas e pouco democráticas instituídas e, inclusivamente, à visão incipiente e retrógrada, culturalmente enraizada, sobre a cidade e a sua construção e transformação (basicamente vendo-a, sistemática e permanentemente, somente como um problema e não como palco do desenvolvimento e vitalidade social, económica e cultural que é), que caracterizam a nossa administração. E também já referimos quão extremamente raros são os casos em que um projecto passa incólume à apreciação dos serviços municipais. O que, só por si, é sintomático e acaba por nos dizer tudo sobre o efeito da ressalva dos “casos passíveis de recurso de pareceres ou resoluções que contrariem a pretensão”, prevista no Decreto-Lei nº 166/70. Ressalva que, evidentemente, se manteve até ao presente. E com inteira lógica, aliás, pois não pode haver razão alguma que justifique e torne admissível o incumprimento da lei.

Todavia, vendo as coisas com um pouco mais de atenção, que não de forma meramente teórica, abstracta e distante, isto significa, ao fim e ao cabo, que só quando, efectiva e objectivamente, os particulares interessados nada mais têm a perder (o que é muito raro - são as raríssimas excepções observadas no Decreto-Lei nº 166/70), é que accionam o direito ao deferimento tácito. E, acrescente-se: seguramente, praticamente sem a mínima hipótese de sucesso, já que as possibilidades de se poder invocar um problema, uma desconformidade regulamentar, são de tal modo amplas e abertas (e não falamos da inevitável subjectividade inerente em muitos casos), que a Administração só não o invoca, para neutralizar um direito que a contraria e afronta, se não quiser.

Possibilidades que, obviamente, por regra, não descarta de maneira nenhuma. Não precisando de invocar violação de plano municipal de ordenamento do território, plano especial de ordenamento do território, medidas preventivas ou licença, comunicação prévia ou informação prévia em vigor, a desconformidade com pareceres externos legalmente exigidos ou a ausência das consultas obrigatórias. E nem sequer de recorrer ao amplo poder discricionário regulado que detém ou às arbitrariedades abusivas e incultas de que faz uso com excessiva frequência (e que, as mais das vezes, só os

serviços e os seus agentes conhecem¹⁸⁴). Pois a gigantesca quantidade de normas existentes (e não é necessário invocar a sua dispersão), aliada, muitas vezes, à sua complexidade, sobretudo, de interpretação, é um campo com riqueza mais do que suficiente para que tal aconteça. Mais não seja com o fundamento, próprio da natureza do aparelho burocrático (sofisticado, poderoso, abstracto e anónimo), de contrariar e retaliar contra aquilo que tende a considerar um percalço incómodo e censurável, se não mesmo uma agressão.

Pois muito bem, sobre este aspecto em concreto, isto é, sobre a fragilidade ou precariedade deste fundamento, quer dizer, sobre a possibilidade quase ilimitada da administração poder invocar uma qualquer desconformidade normativa ou regulamentar, não é difícil, ao menos para quem lida com a dura realidade da prática quotidiana (com olhos de quem quer ver, naturalmente), verificar que as normas técnicas ou outras, tal como, aliás, acontece com as determinações ou previsões dos planos, não têm todas o mesmo valor. Algumas há, inclusivamente, que não têm valor nenhum ou, pelo menos, que o seu valor é muito discutível e que, por isso, são alteradas, mudam de forma ou desaparecem.

Fazemos aqui um curto parêntesis, para afirmar que é um erro tratá-las da mesma maneira, com o mesmo grau de importância. E, também, para dizer que uma definição correcta e clara da sua hierarquia poderia, certamente, ajudar a ultrapassar a inoperacionalidade funcional e a absoluta inutilidade social do dispositivo de deferimento tácito. Cremos, no entanto, que só quando as Câmaras Municipais forem despojadas dos poderes amplos e indeterminados, verdadeiramente injustificados, que possuem é que o deferimento tácito se poderá constituir como um direito efectivo e real. Despojadas, por exemplo, do poder de recusar os projectos baseando-se na simples desconformidade com minudências insignificantes, que nada têm a ver com o “projecto de cidade”, e até mesmo com as previsões dos planos, à semelhança do Reino Unido (desde que, devidamente justificados, não colidam com o interesse público e sejam validados por um órgão colegial - e não um colegial ou amador, como acontece com demasiada frequência). E, por maioria

¹⁸⁴ Trata-se, porém, de um conhecimento oculto e inacessível que representa um poder extremamente valioso, que, obviamente, os promotores sabem valorizar. Aliás, com inteira lógica e a mais pertinente das racionalidades, se considerarmos os gravíssimos problemas de custos de contexto envolvidos. E que, portanto, associado à rapidez da resolução dos pedidos (induzida por esse poder ou simplesmente propalada), explica, em grande parte (se não mesmo exclusivamente), a lógica de num ano ter havido autores de projectos que assinaram 800 projectos na Câmara Municipal de Lisboa, como nos dá conta Helena Roseta (*Do urbanismo totalitário ao crime urbanístico*, Jornal Arquitectos, Jan./Fev./Mar., 2009).

de razões (que qualquer profissional reconhecerá como elementares e de mínimo bom senso), de os recusar com base na nova invenção (a “grande ideia”, aparente) das informações prévias formalistas.

Mas, sobretudo, quando for instituído um sistema de relações simétricas, de igual para igual, de modo a dissipar o omnipresente fantasma do medo (e da punição certa, neste momento levado aos limites) sobre os autores e promotores e a fomentar um clima de confiança e cooperação (que dessa maneira teria necessariamente que emergir naturalmente). Ou seja, nada mais nada menos do que a terapêutica prognosticada pelo Decreto-Lei nº 166/70 e definitivamente esquecida: contrariar algumas deformações existentes, evitar excessos de zelo público que impliquem ofensa de direitos e tomar as providências legislativas mais adequadas, que terão, forçosamente, de ser acompanhadas de acção persistente, fomentando o indispensável espírito de franca compreensão e colaboração entre os agentes públicos e os particulares. Numa palavra, quando a formação - e não apenas técnica, mas também, e sobretudo, filosófica, social, ética e moral - for o timbre de uma exigência prioritária e dominante.

Desta maneira o deferimento tácito, tal como está configurado, não seria, seguramente, mais utilizado do que sempre foi e continua a ser actualmente. No entanto, diferentemente dos dias de hoje, não seria pelas contradições e conseqüente ilusória operacionalidade de que padece manifestamente, mas sim porque não seria necessário. Remetendo-se ao seu importante papel de último recurso, para sindicar eventuais abusos de poder.

Entretanto, porém, é nosso conhecimento pessoal que persiste, teimosamente, um número significativo de processos com anos e anos de tramitação contínua e sem solução (alguns com mais de 10 anos e outros em que, depois de tanto tempo, os promotores desistiram). A exigência (social, cultural, económica e democrática) de defender os direitos dos promotores (e respectivos técnicos), por vezes contra verdadeiras atrocidades intelectuais, que impõem sacrifícios absolutamente irracionais e inúteis (difíceis de definir e quantificar mas, necessariamente, importantes em qualquer sociedade moderna, que centra as suas bases de desenvolvimento na coesão social e na eficiência das suas instituições), tornou-se ainda mais necessária e mais impreterível e urgente do que nunca. É que o incremento exponencial das deformações, dos excessos de zelo público e dos abusos é hoje uma realidade inequívoca e indelmentável. Trata-se de uma realidade que, como já se disse, se deve em grande parte à manifesta complexificação da lei e do direito e, por conseguinte, ao aumento substancial das dificuldades técnicas e burocráticas, que tem sido constante e progressivo. Mas também, sem dúvida, às qualidades dos agentes envolvidos (amadorismo, inexperiência, preparação e formação inadequadas, etc.) que, se nunca

foram boas, parecem hoje (talvez por causa do aumento galopante da complexidade) mais deterioradas do que nunca, e aos novos estilos de governação local (aos quais já atrás nos referimos), cujo incremento tem sido progressivo.

Por tudo isto, e uma vez que, nestas condições, o direito ao deferimento tácito, afinal de contas, não é, manifestamente, um direito, mas uma ilusória ou, até mesmo, uma falsa garantia para os particulares (é algo que, simplesmente, não existe), ao menos enquanto persistir a ausência de um regime coerente e eficaz, necessariamente assente em bases diferentes, impõe-se (mais não seja por imperativos de bom senso) a sua substituição por um modelo mais interventivo e eficaz. Um modelo capaz de fazer respeitar - em tempo útil, evidentemente -, a supremacia do direito e de contrariar as deformações existentes, evitando os excessos de zelo público e a ofensa de direitos. Por conseguinte, um modelo capaz de estabelecer um equilíbrio estatutário nas relações entre os autores e os técnicos municipais. O mesmo é dizer, entre os particulares e as instituições do Estado, em especial o poder local, cuja ausência de controlo e completa imunidade (para além da manifesta insensibilidade da lei - já que, depois do Decreto-Lei nº 166/70, e precisamente quando a necessidade mais se fazia sentir, nenhum outro diploma abordou esta problemática) constituem um dos factores mais perversos de todo o sistema.

Esse modelo poderia passar, por exemplo, pela criação de uma espécie de provedor do urbanismo. Dizemos, uma espécie de provedor e não somente um provedor, por pensarmos que este deveria ter, não apenas o poder de recomendação, mas o poder de intervir de imediato, impondo e sancionando exemplarmente serviços, agentes ou as próprias Câmaras Municipais que persistissem em recusar, com grosseira ilegitimidade, como acontece vezes demais, iniciativas respeitáveis e justas dos particulares. A título de exemplo podemos referir casos como, pedidos de licença de construção de edifícios, exigindo a apresentação da propriedade horizontal, no pressuposto desta definir os espaços exteriores do mesmo; que, ao invés de aprovarem o projecto de arquitectura, isto é, o pedido de licença e solicitarem os respectivos projectos de especialidades, exigem a apresentação dos projectos das obras de urbanização; que, exigem informações sobre como o edifício será obscurecido, e tantas outras incontáveis anormalidades do quotidiano da gestão do urbanismo, incluindo de ordem estética. Sendo certo e seguro que, desta maneira, ou com qualquer outro mecanismo minimamente eficaz, que possa ser imediatamente accionado pelo particular interessado (já que o recurso hierárquico é, igualmente, um instrumento ilusório, se não mesmo falacioso), nenhum projecto, nenhuma pretensão poderia demorar 10 anos a ser resolvido sem que o interessado nada pudesse fazer, como acontece actualmente.

5.3. Exemplo 3: Pedido de Informação Prévia

O pedido de informação prévia consiste na possibilidade do particular interessado poder solicitar à câmara municipal informação sobre a pretensão de realizar determinada obra sujeita a licenciamento municipal e respectivos condicionamentos urbanísticos que lhe possam ser aplicáveis. Esta figura foi instituída, pela primeira vez em Portugal, através do Decreto-Lei nº 445/91, de 20 de Novembro (artºs 10º, 11º, 12º e 13º).

Contrariamente à ideia com que se fica ao interpretar o texto introdutório deste diploma, designadamente quando afirma que “é dada a possibilidade aos particulares de fazerem um pedido de informação prévia, que lhes permitirá diminuir os riscos e minimizar os custos do projecto, sem prejudicar o prazo de apreciação da pretensão”, o pedido de informação prévia não viu nascer a luz do dia com o regime instituído por este Decreto-Lei. Não que o legislador não o tenha afirmado, e até de forma absolutamente categórica, como acabámos de ver. Simplesmente cabe-nos a nós interpretar essas palavras, da mesma forma que nos cabe interpretar se “um pedido de informação prévia, permitirá [ou não] diminuir os riscos e minimizar os custos do projecto, sem prejudicar o prazo de apreciação da pretensão” (especialmente depois de introduzidos os resultados da experiência prática).

E, sobre este aspecto, a nossa interpretação é inequívoca: tais asserções revelam que o pedido de informação prévia é visto como algo semelhante a uma inovação genial (a uma “grande ideia”, como nos referimos atrás), que veio colmatar uma necessidade existente, tornar tudo mais fácil e facilitar a vida de toda a gente. Demonstrando, ou pelo menos mostrando, que se está por fora do assunto, quer dizer, por fora da realidade prática. Na verdade, contrariamente ao que se afirma, o pedido de informação prévia é um instrumento imposto pelo empirismo da prática aplicada (que podemos considerar de uso lógico e intuitivo), que já existia informalmente, ligado a uma utilidade prática básica e fundamental. Designava-se vulgarmente por viabilidade de construção, somente por viabilidade ou ainda por viabilidade ou pedido de localização. Era utilizado como um processo expedito e simples de obter informações relevantes sobre a capacidade edificatória de um determinado terreno (normalmente sobre a volumetria, o alinhamento, a cêrcea e a implantação ou, eventualmente também sobre a tipologia ou a localização), quase sempre para permitir um estudo económico fundamentado e, sobretudo, credível para efeitos de venda ou de partilha, numa época em que a inexistência de instrumentos de planeamento era a regra. Tratava-se, por conseguinte, de um instrumento muito útil, popular e, sobretudo, democrático. Democrático, na medida em que qualquer interessado,

querendo, podia formular o seu pedido de informação, sem o recurso obrigatório a um técnico e sem ter de mandar elaborar um projecto (que não pretendia realizar). Claro que, ao abrigo da concepção mais elementar do Estado de direito, qualquer interessado continua a poder formular um pedido de informação sem ter de recorrer a um técnico. Porém, desde que, evidentemente, a matéria diga respeito à câmara municipal e não se enquadre no regime jurídico que disciplina a construção, que, entretanto, o impediu liminar e definitivamente.

E, ainda que as respostas a alguns dos pedidos assim formulados pudessem reflectir as generalidades de que, normalmente, os próprios pedidos enfermavam, em geral por falta de elementos mais precisos que definissem a intervenção, a verdade é que muitas vezes a informação assim obtida era satisfatória, por ser aquela que se pretendia. De facto, era simples e relativamente rápido saber se em determinado terreno era possível construir, por exemplo, uma moradia unifamiliar, um par de moradias, um armazém industrial, um equipamento, etc., para o qual bastaria, de uma maneira geral, pouco mais que uma simples pergunta por escrito e uma planta com a localização e definição da propriedade. Este tipo de informações possuíam, aliás, grande pertinência e utilidade e, portanto, inteira justificação perante o quadro de inexistência generalizada de instrumentos de planeamento eficazes, que caracterizava o panorama urbanístico português na época.

Com a total cobertura do país por PDMs, a partir de 1994, tais informações passaram, em geral, a ser fornecidas por este instrumento de planeamento. Pelo que o recurso ao pedido de informação prévia pelos particulares, neste novo quadro, apenas se justifica nos casos em que as ambiguidades ou indefinições contidas neste instrumento são manifestas (e que, embora sendo típicas, são variáveis de plano para plano ou de zona para zona). E, por conseguinte, quando existe grande imprevisibilidade e incerteza sobre os pareceres e decisões municipais e estes precisam ou desejam obter maiores garantias ou informações mais fidedignas e rigorosas sobre a capacidade edificatória do terreno. Mas, de qualquer maneira, como foi dito, sempre para efeitos da eventual alienação ou partilha, e só muito raramente para preceder uma intervenção cuja viabilidade não se tem a certeza, como refere, expressamente, o seu diploma fundador.

Na verdade, o Decreto-Lei nº 445/91, de 20 de Novembro apenas veio instituir e regulamentar uma prática que, desde há muito, vinha sendo seguida com relativo sucesso, para satisfazer uma necessidade prática e concreta da vida real (que, como vimos, não era, por regra, directa e imediatamente, a construção). Com relativo sucesso, mas não sem alguns problemas. Um desses problemas, cuja gravidade tornou evidente a necessidade de uma intervenção correctora, era precisamente o da sua validade. De facto,

por vezes, as câmaras municipais mudavam de posição, defraudando, abrupta e inexplicavelmente, expectativas legítimas geradas pela informação prestada anteriormente, pondo em causa um dos princípios fundamentais do Estado de direito: o da segurança jurídica que, precisamente, os actos da administração deveriam, prioritariamente, garantir. Um fenómeno patológico e perverso que conduzia ocasionalmente a que o proprietário, depois de ter alienado o terreno com base numa dada informação, visse depois (às vezes logo a seguir) o terreno sobrevalorizado com uma capacidade construtiva superior àquela que tinha sido objecto da informação que lhe tinha sido prestada, quando não mesmo que lhe tinha sido expressamente negada.

Não se pode excluir, bem pelo contrário já que isso acontecia frequentemente, que por vezes estas mudanças de posição se relacionavam com a forma mais ou menos documentada e hábil como estes pedidos eram formulados, e por conseguinte com as justificações técnicas e urbanísticas apresentadas e defendidas no respectivo pedido. Ou inclusivamente, generalizando mais amplamente, com os seus próprios conteúdos, isto é, com aquilo que nele é proposto, pois não podemos esquecer o princípio básico de que a Administração possui um poder regulado taxativamente (ainda que na prática tal não se verifique) que a leva a ter obrigatoriamente de viabilizar, autorizar ou licenciar se não encontrar nenhuma disposição legal ou regulamentar que obste a tal consequência. O que significa, na prática, que a partir do momento que se formula uma proposta, uma solução de ocupação de um terreno, independentemente dela corresponder ou não ao máximo de ocupação possível desse terreno, a Administração nada terá a opor à pretensão. Este é, aliás, o serviço que deve prestar, pois de outra forma estaria a substituir-se aos técnicos particulares (e sem pedido prévio nesse sentido). É evidente que se pode questionar (e, sem dúvida, com toda a pertinência) se devemos chamar a este tipo de pedido “pedido de informação prévia” ou outra coisa que melhor se ajustasse ao seu objecto (que - vê-se bem - não é propriamente de uma mera informação). Mas isso não é a questão relevante que nos interessa.

Independentemente destes aspectos (que, em boa verdade escapam ao público em geral e, seguramente, ao pensamento do legislador), também é inegável que os contornos pouco claros e misteriosos que rodeavam algumas destas operações (por certo, amplificados pela natural ignorância dos aspectos técnicos que antes referimos) exigia que fossem tomadas medidas disciplinadoras concretas. O que acabou por acontecer através precisamente do diploma supra-referido, e designadamente tornando o conteúdo da informação prévia prestada pela câmara municipal vinculativo para um eventual pedido de licenciamento, desde que apresentado dentro do prazo de um ano relativamente à data da sua comunicação ao requerente (artº 13º). Tendo-se mantido com o Decreto-Lei nº 555/99,

de 6 de Dezembro, nas sucessivas redacções dadas pelos diplomas subsequentes, mas numa versão mais evoluída e muito mais longa (apesar de manter os mesmos quatro artigos iniciais) definindo com maior precisão e detalhe o regime a que deve obedecer e as condições a observar.

Evidentemente, aquilo que aqui mais nos interessa destacar são os resultados práticos desta evolução legislativa, desta sofisticação da lei e do direito e da ilusão correlativa da sua eficácia. Melhor, dos efeitos patológicos e perversos implicados - o destino invariável e fatídico de toda a legislação baseada nesta filosofia, por mais bem construída que esta possa ser, se desligada da terapêutica prognosticada pelo Decreto-Lei nº 166/70, que sublinhámos no ponto anterior (e como, aliás, já tivemos a oportunidade de argumentar e fundamentar). Ou seja, citando mais uma vez o supra-citado diploma, se não for acompanhada de acção persistente, fomentando o indispensável espírito de franca compreensão e colaboração entre os agentes públicos e os particulares, e de um trabalho muito sério no sentido de contrariar algumas (muitas) deformações existentes e de evitar excessos de zelo público que impliquem ofensa de direitos. Aspectos que não apenas têm persistido como se têm agravado exponencialmente, e para o qual a própria legislação contribui decisivamente - e muito -, induzindo condutas e práticas contraproducentes e perniciosas (em que a confusão e o medo de errar são, talvez, os condimentos mais estimulantes - ou asfixiantes) que nada têm a ver com a realidade do urbanismo e da arquitectura (e nem sociais), com as práticas do urbanismo. Mas sim com a expansiva, incessante e obstinada procura do controlo, da ordem, do rigor, do detalhe, da fixidez e da previsão, em reforço dos poderes de policia do Estado (reforço, como vimos, com muita falta de conhecimento da realidade prática à mistura). Espírito que apenas é possível superar - já o dissemos e repetimo-lo agora por outras palavras - não com o estímulo à intervenção de agentes sem a indispensável preparação e domínio do projecto (que excedem largamente o que seria razoável - também já o afirmámos), que obviamente são incapazes de ver as implicações profissionais e disciplinares, mas com uma visão radicalmente diferente. Uma visão capaz de estabelecer as relações sistémicas, de facto existentes, entre a cultura, o conhecimento, a competência e o profissionalismo, a confiança das pessoas (alicerçada na perspectiva de autonomia e emancipação, próprias de uma democracia autêntica) e o objecto a tratar, ou seja, a construção da cidade.

Sendo que, neste quadro, a “arquitectura da cidade” deve envolver necessariamente as competências que lhe são próprias: o domínio do projecto de arquitectura. Da mesma forma que muitas outras dimensões, tratamentos e perspectivas sobre a cidade, como a engenharia, a geografia, a sociologia, a economia, o direito, etc., exigem domínios específicos próprios. E isto, independentemente da cooperação interdisciplinar, ou mesmo

fusão (como também podemos considerar), que pode e deve existir entre elas, sem que, todavia, se confundam, pelo menos aos olhos do profissional.

Pois bem, o curto processo de evolução histórica do pedido de informação prévia parece demonstrar eloquentemente o que acabámos de dizer. Com efeito, em resultado desta evolução, o pedido de informação prévia, aquele instrumento popular, simples e democrático que era, traduz-se hoje num dispositivo técnico, moroso e dispendioso de conceber, difícil de controlar, complexo e cheio de detalhes numéricos rigorosos, com estudos complementares (como o relatório acústico, mesmo que se trate de uma simples moradia inserida em área residencial consolidada). Transformou-se num documento altamente sofisticado, exigente e preciso, que mais parece, não um estudo de planeamento como é na realidade, mas um estudo “científico” (qualquer que seja a informação solicitada) e cuja resposta demora tanto (e, por vezes, mais) do que um projecto de licenciamento. Tendo inclusivamente - ironia das ironias - induzido, pelo menos em algumas câmaras municipais que conhecemos por experiência directa (e, ainda que erradamente, mas, de todo o modo, como um dos efeitos perversos do reforço dos poderes de polícia, que obviamente sublima), que a própria segurança jurídica e a maior transparência que o legislador quis garantir e estatuiu (a favor do interessado e, por assim dizer, contra as câmaras municipais) se convertessem em armas de arremesso contra o próprio interessado. E, ao menos em alguns casos, seguramente contra a arquitectura e contra o próprio urbanismo. Situação que acontece quando as câmaras municipais (antes por sua própria iniciativa e agora por imposição do nº 1 do artº 36º do Decreto-Lei nº 555/99, nas suas últimas versões, dadas pela Lei nº 60/2007 de 4 de Setembro e pelo Decreto-Lei nº 26, de 30 de Março de 2010) impõem que os elementos preconizados no pedido de informação prévia sejam escrupulosamente cumpridos, recusando o licenciamento de um projecto que apresente algumas diferenças. Diferenças essas que, como todo o profissional sabe, são absolutamente naturais e expectáveis no projecto em consequência do seu maior grau analítico e das definições e certezas que lhe são intrinsecamente inerentes. Isto para já não falar das mudanças de posição geral ou estratégica sobre o destino e aproveitamento que o proprietário quer dar ao seu prédio, sempre possíveis - agora suspensas e não permitidas, de uma forma absolutamente irracional e anti-democrática.

A confusão está, pois, lançada. Os problemas e complicações aumentaram exponencialmente. Se já eram muitos, são agora muitos mais - e claramente excessivos. E o pior é que todos os serviços de urbanismo das câmaras municipais (em particular os seus agentes, ainda que muitos sem grande consciência) e todos os projectistas sabem isto (e sentem na pele as consequências). Só não sabem - e a razão é clara, já nos

referimos a ela - aqueles que intervieram directa ou indirectamente na concepção da legislação. Ainda que empenhados no seu aperfeiçoamento e sob um conhecimento acumulado da prática real muito mais amadurecido do que antes, parece claro que, não obstante, se trata de um conhecimento manifestamente insuficiente ou desajustado, como a realidade da prática quotidiana, que salientámos, demonstra inequívoca e definitivamente.

5.4. Exemplo 4: Comunicação Prévia

Entramos agora num tema revolucionário, que importa examinar dentro no âmbito do contexto geral onde está efectivamente inserido - aquele em que vivemos -, profundamente carregado de pressupostos contraditórios e adversos, e sobre qual, aliás, já traçámos uma panorâmica suficientemente elucidativa (que, de resto, pensamos, não suscitará grandes divergências). Revolucionário porque se trata efectivamente, como atrás tivemos a oportunidade de salientar (quando fizemos a apreciação crítica da situação actual da prática real do urbanismo em Portugal - onde precisamente prometemos voltar a este tema), de um regime ou de um instrumento com uma orientação bastante mais ousada e radical, que se afasta do velho paradigma dominante (ainda que bastante menos do que o que aparenta à primeira vista). E que, segundo cremos, terá a grande virtude de pelo menos preparar (ou abrir) o caminho para outras soluções alternativas inovadoras, ou seja, para uma mudança efectiva de paradigma. Mudança que mais tarde ou mais cedo terá que ocorrer forçosamente, já que as sistemáticas experiências em círculo fechado, isto é, assentes no mesmo paradigma de sempre (que, como temos vindo a argumentar, já se encontra esgotado, ao menos aparentemente), acabarão inevitavelmente por evidenciar o seu esgotamento, podendo finalmente ser compreendido e reconhecido (mais não seja pela desorientação que tanta volta em torno das mesmas soluções pode provocar, como parece já estar a suceder neste momento com o regime em vigor).

Inspirado na linha desregulamentadora neoliberal que está neste momento, e desde há alguns anos a esta parte, a ser seguida pela Alemanha e pela Itália, este novo regime tem-se traduzido por numa efectiva diminuição da intensidade do controlo prévio, libertando algumas operações urbanísticas desse controlo, reforçando, por seu turno, a prática de fiscalização municipal no decurso ou no final dessas mesmas operações urbanísticas. A ideia, basicamente, é a de fazer assentar a intensidade de controlo, que a administração realiza preventivamente, em função da subjectividade e da importância, digamos assim, ou do grau de complexidade analítica da pretensão. Ou seja, em função da densidade do planeamento vigente na área de realização da operação urbanística e do tipo de operação

a realizar. Uma orientação que, como também já se disse, tem sido ainda contrabalançada por um reforço da responsabilização do poder local pela elaboração e aprovação dos Instrumentos e Gestão Territorial e por uma maior responsabilização dos técnicos subscritores dos projectos e responsáveis técnicos pela direcção das obras.

Este último aspecto em particular (a maior responsabilização dos técnicos), tanto quanto nos é dado a observar, tem merecido a aprovação mais ou menos generalizada de alguns analistas do sector especialmente credenciados - mas que não submetem projectos de arquitectura nas câmaras municipais, sublinhe-se - (regozijando-se, inclusivamente - e até de forma particularmente intensa -, pelo facto deste novo regime se traduzir numa execução mais exigente das obras e, portanto, numa melhoria da sua qualidade). Todavia, embora reconheçamos que esta é a única via possível a seguir (pois só assim se concretizará uma parte importante da autonomia e emancipação dos profissionais devidamente habilitados a desempenharem as tarefas para as quais a sociedade os formou, e se optimizam os recursos), não é menos verdade que é uma solução que levanta uma enorme quantidade de interrogações de ordem prática e de cariz teórico, que foram totalmente subalternizadas ou ignoradas, se considerarmos todo o contexto político, social e cultural que temos vindo a caracterizar.

E desde logo, por ser susceptível de criar a ilusão de se fundar na confiança dos intervenientes (como, aliás, chega a referir expressamente o próprio preambulo do Decreto Lei nº 26/2010, de 30 de Março, embora exclusivamente para o caso dos “termos de responsabilidade que acompanham todos os projectos de especialidades e outros estudos”) e, portanto, de a estimular. Isto é, de criar a falsa ideia de ceder algum “espaço de manobra”, digamos assim, aos intervenientes, em particular aos autores. Noutras palavras, de ceder um espaço para o exercício da autonomia e emancipação dos autores e cidadãos em geral. Quando na realidade nada mais é do que uma mera solução de recurso (vazia do sentido que deveria ter, e em que privilegia, o controlo e não cede coisa alguma) para tentar “descomplicar” o sistema e, portanto, tentar atingir os mesmos fins de sempre. E pouco hábil, por mais estanho que possa parecer à primeira vista.

A prova evidente desta realidade (e até algo caricata no nosso ponto de vista, sintomática da desconexão de princípios) é o facto do legislador ter isentado de controlo prévio, como obra de escassa relevância urbanística, as obras de “substituição dos materiais de revestimento exterior ou de cobertura ou telhado por outros que, conferindo acabamento idêntico ao original, promovam a eficiência energética” (artigo 6º - A, nº1, alínea h) do diploma supra-citado) e de ter imposto o procedimento de comunicação prévia para o mesmo tipo de obras apenas pelo facto de não promoverem a eficiência energética. Ou

seja, decidiu fazer uma cedência em nome do “valor maior”, que está na moda, da eficiência energética (presumivelmente a pensar - ilusoriamente, é bom de ver - que dessa maneira, isto é, poupando os interessados do suplício do controlo prévio, promovia as boas práticas de construção). Porém, não conseguiu encontrar inspiração bastante para operacionalizar mecanismos, baseados na confiança dos autores, para isentar uma obra de conteúdo insignificante, como é o caso de substituir o material de revestimento de fachada, cobertura ou telhado por outro igual ou idêntico (deve ter-se em linha de conta que, face à irrelevância técnica deste tipo de obras, cuja realização não carece de qualquer projecto, a diferença é abismal, já que a comunicação prévia exige a sua apresentação).

É evidente que esta abordagem de desconfiança relativamente aos autores, tratando-os como incapazes, pior, ignorando-os como se não existissem (quicá até intencionalmente; para os diminuir ou não lhes conceder a “importância” que tão insignificante responsabilidade lhes poderia atribuir) conduz, inexoravelmente, a que permaneçam sempre incapazes e ignorados. É evidente que esta miopia do legislador tende a propagar-se na sociedade tornando-a igualmente míope. E é também evidente que o “criador se perdeu na sua obra” ou, se quisermos, “o construtor na sua construção”¹⁸⁵, tal é a sua avidez pela dominação. Confirmando, com rara eloquência, a tendência, sublinhada por Habermas, perante a qual a substância da irracionalidade da dominação (política) se esconde por detrás do poder de disposição técnica¹⁸⁶, tendo-se convertido “hoje num perigo vital colectivo”.

Se não, vejamos os factos voltando ao exemplo que estávamos a comentar: para a realização das referidas obras, isto é, para a substituição do material de revestimento de fachada, cobertura ou telhado por outro igual ou idêntico, nunca foi exigido qualquer procedimento administrativo complexo (apenas um requerimento), e portanto qualquer projecto. O legislador, melhor, a comissão de peritos que estudou a matéria usando toda a experiência acumulada, acabou, presumivelmente, por descobrir um vazio no facto de tais obras estarem a ser realizadas sem que o interesse público estivesse a ser devidamente acautelado (aqui o interesse público é, essencialmente, de natureza estética, mas todos sabemos o perigo real de fealdade generalizada nas cidades se cada um fizesse o que lhe aprovesse, sem um controlo compatível - que, como é obvio, o mero requerimento não garante). Quer o legislador, quer a comissão de peritos sabem que existem “especialistas”

¹⁸⁵ Habermas *apud* Herbert Marcuse e Helmut Schelsky, *idem*, p. 147.

¹⁸⁶ Jürgen Habermas, *Técnica e Ciência como Ideologia*, 1968, p. 114.

nestes assuntos, mas também sabem que não são “especialistas” nenhuns (e até sabem que para algumas coisas são especialistas e para outras não são, quando determinam que assim deve ser). Não faria sentido, pois, confiar a estes especialistas um bem eminentemente público que apenas ao Estado compete zelar e salvaguardar (o que seria, autenticamente, privatizar esta importante função de fiscalização do Estado). A opção da comunicação prévia impôs-se assim frente à necessidade imperiosa de simplificar procedimentos na administração pública, mas sem deixar de acautelar devidamente os valores cujo interesse público justifica a necessidade de salvaguarda. Ou seja, a opção pela submissão de um projecto (que, em princípio, se consubstanciará pela apresentação dos desenhos das fachadas da obra com a definição das áreas de substituição do respectivo materiais de revestimento e a indicação dos mesmos, em geral escrita dada a escala dos desenhos e dos materiais). Hoje os meios informáticos simplificam muito este tipo de projectos, mas não dispensam o trabalho, árduo e claramente desproporcionado, de terem de se produzir os desenhos indispensáveis ou fazer o levantamento integral da obra, se inexistirem os respectivos projectos originais, como em geral acontece dada a sua antiguidade.

É evidente que se pode pensar que o trabalho técnico implicado no procedimento é irrelevante, por ser um valor (de carácter individual) inferior àquele (colectivo, público) que se procura salvaguardar. Que os critérios racionais e técnicos para a sua salvaguarda só desta maneira podem ser devidamente garantidos, e não com um mero requerimento. E até se pode pensar que o legislador, após a necessária ponderação dos interesses em jogo, tinha a noção exacta daquilo que estava a exigir quando fixou o procedimento nos moldes que fixou. Porém, aquilo que, seguramente, não pensou nem fazia parte da sua intenção, por contraditório com o seu próprio pensamento, foi no tempo que os interessados, depois de terem elaborado o projecto, têm de esperar para submeter o pedido (ou melhor, a comunicação) à Câmara Municipal e dar início à tramitação. Isto é, o tempo exigido para a adjudicação das obras e para se poder, finalmente, juntar a documentação do respectivo empreiteiro responsável pelas mesmas ao processo. Um tempo de espera desnecessário, que pode ser de vários meses (dependendo da dimensão das obras), mas em que os interessados não podem iniciar o procedimento e têm obrigatoriamente que aguardar que um empreiteiro lhes faça companhia por mais 20 dias de espera (ou 60). Tudo isto apenas para poderem substituir o cerâmico das fachadas por outro igual, as telhas das coberturas por outras iguais, ou simplesmente pintar a casa com uma tinta igual à existente. Dizemos que o tempo de espera é desnecessário dado o tipo de obra em questão, uma vez que esta pode ser iniciada a todo e qualquer momento. No entanto, registe-se que, em qualquer outra obra, esse tempo de espera (de completa inactividade) podia, perfeitamente, ser utilizado (e rentabilizado, digamos assim) na sua

apreciação, melhorando a eficácia do serviço (nomeadamente pela neutralização dos riscos e da incerteza decorrentes da apreciação à posteriori), que é, afinal de contas, o papel (e a virtude) do licenciamento (e também a única diferença).

Mas, avancemos. Com efeito, de acordo com o que se encontra estatuído neste novo regime, a comunicação prévia caracteriza-se pela isenção da licença de construção (no sentido clássico) e por ser um instrumento perante o qual os particulares interessados, ao invés de esperarem que lhes seja titulada a permissão de construir (através do respectivo alvará), “apenas” têm de comunicar à câmara municipal que vão iniciar as obras (podendo até fazê-lo por via electrónica, sem sair de casa - ainda que ninguém saiba, neste momento, como podem apresentar a enorme quantidade de dossiers necessários). O que poderá ocorrer 20 dias depois (ou 60, quando haja lugar a consulta a entidades externas), caso não se verifique a rejeição da comunicação por violação das normas legais e regulamentares aplicáveis, designadamente as constantes de plano municipal de ordenamento do território, ou as normas técnicas de construção em vigor ou, ainda, os termos da informação prévia existente (artº 36º) - a “grande ideia” que agora se transformou em mais um “grande obstáculo”, como referimos anteriormente. E, finalmente, desde que o requerente tenha efectuado previamente o pagamento das taxas devidas através de autoliquidação (artº 36º - A).

Note-se que a posição do legislador, ou melhor, dos relatores, quando utilizam o conceito de “informação prévia existente” (artº 36º) não é inocente. Eles sabiam, obviamente, que a expressão que devia ser utilizada era a de “informação prévia válida”, “eficaz” ou “em vigor”, quer dizer, emitida há menos de um ano, ou dentro do prazo da sua eventual prorrogação autorizada. Contudo, confrontados com o paradoxo, da contradição, de exortar para o mau uso da informação prévia e, naturalmente, evidenciar a sua consequente desvalorização enquanto peça coerente com todo o regime (que pretende ser, mesmo que um pouco à força, como parece ser o caso), optaram por um termo polissémico e ambíguo. Ou seja, dito de maneira diferente, optaram por um termo que não desse a ideia (quase como se fosse um convite) de que seria legítimo usar a caducidade da informação prévia (deixando-a caducar deliberada e premeditadamente) como expediente para não ser violada e, portanto, para “legitimar” que se faça algo diferente do que nela foi previsto. Um truque de redacção muito bem conseguido sem dúvida nenhuma já que desta maneira poderão evitar-se os efeitos perversos óbvios e consegue-se uma redacção tecnicamente sem reparos. Isto, uma vez que a informação prévia, passado que seja o prazo da sua validade, deixa de facto de existir juridicamente (isto é, deixa de ser “existente”). Porém, aquilo que parece não ter sido avaliado foram as consequências, em termos práticos, deste complicado jogo de palavras.

Com efeito, não é isso que acontece na realidade prática. Na verdade, ao nível das relações entre técnicos profissionais, compreensivelmente pouco hábeis nos complexos meandros da lei e do direito (mas ávidos na fiscalização da sua letra), a informação prévia passou a “existir” sempre e a poder ser invocada sempre que necessário, como fundamento de recusa (ao menos, tanto quanto se sabe, numa boa parte das câmaras municipais). Continuando, todavia, a não vincular a administração e a não poder ser reivindicada como um direito pelo particular.

Estas são, claramente, as imperfeições e contradições típicas que decorrem sempre que a natureza, os objectivos e os valores de uma coisa, neste caso de um instrumento, são confundidos e subvertidos sem que se tenha um objectivo claro, concreto e útil em vista (para além do controlo pelo controlo, evidentemente). Mais confusão é difícil. Mas isto é apenas uma “carta” do gigantesco “baralho” que é todo o regime. Um regime cuja preocupação imediatista e simplista pelo bom funcionamento do mercado (que o inspira de facto) e o zelo (não raramente inábil) pelo controlo dos bens públicos, subalternizam e esbatem a verdadeira problemática a ser combatida e resolvida: a qualificação do espaço urbano. Mas a qualificação do espaço urbano com justiça e garantindo a coesão social, a segurança jurídica, a transparência da acção pública, a eficácia administrativa, o prestígio das instituições do Estado, bem assim como outros aspectos decisivos para que uma sociedade se possa considerar, efectivamente, moderna, democrática e desenvolvida, como a confiança e o sentido de cooperação e colaboração, que cabe ao Estado e respectivas instituições estimular e difundir com as suas práticas e o seu exemplo.

Com efeito, o “grande alívio” com a simplificação que constitui o facto de ter de se apresentar obrigatoriamente¹⁸⁷ o projecto pronto para iniciar a obra, isto é, com todos os

¹⁸⁷ Efectivamente, ainda que não de forma expressa, mas implícita (até na forma da redacção), podemos considerar que o princípio geral consagrado no RJUE é o da obrigatoriedade do procedimento da comunicação prévia. E a prova disso é que se generalizou como tal, tanto quanto se sabe, em todas as câmaras municipais do país, que, simplesmente, recusam a entrada dos pedidos admitidos a tal procedimento, como pedidos de licença normais, digamos assim. Porém, erradamente. Trata-se de mais um efeito perverso da complexidade, da falta de clareza e da confusão deste RJUE, uma vez que o legislador, querendo contemplar as situações em que a operação urbanística não se integra no tipo de procedimento indicado (um lapso que, como vimos, as próprias câmaras municipais não deixam que aconteça) possibilita, com base no disposto no n.º11, a) do artigo 11.º, que os procedimentos mais simples (como é o da comunicação prévia, de acordo com a sua própria perspectiva e classificação) possam prosseguir na forma de procedimento mais complexa (como é o do licenciamento), se o comunicante, depois de

elementos técnicos e burocráticos necessários (projecto de arquitectura, especialidades, elementos do empreiteiro que vai executar a obra, etc.) - e nisto se consubstancia, basicamente, a comunicação prévia - é algo que ninguém agradece, que a maioria teme como nunca ninguém temeu e que todos prescindiam com a maior das facilidades (e, no nosso ponto de vista, compreensivelmente). Não se invoca aqui a enorme complexificação global deste novo regime, que praticamente ninguém entende completamente, ainda que persiga o objectivo expresso e programático da “simplificação”. E nem tão-pouco problemáticas como a da articulação de elementos e disposições de mera organização, perfeitamente desnecessários, inócuos e, sobretudo, dispensáveis neste diploma, como o de gestor do procedimento (artº 8º), que na prática sempre existiu formal ou informalmente, ou da informatização procedimental dos serviços (artº 8º - A), que não serve para apresentar a considerável quantidade de documentação e cópias que é necessário apresentar e que gerou as maiores confusões e complicações¹⁸⁸; de puro malabarismo retórico (ou perfeccionismo formal, que não leva a lado nenhum e deixa tudo na mesma) como o de coordenador dos projectos (artº 10º e outros), e da apresentação do projecto de execução de arquitectura (artº 80º); da confusão e indefinição, quanto a aspectos fundamentais, como o conceito de alteração ao loteamento (que vamos abordar seguidamente), o “projecto” de propriedade horizontal [11º, nº 3, f), portaria nº 232/2008, de 11 de Março], a fusão de dois prédios num único lote (uma operação de loteamento “criada” artificial e contraditoriamente pelo Decreto-Lei nº 177/2001 de 4 de Junho - e defendida por alguns, durante algum tempo -, mas “anulada”, pela Lei nº 60/2007, de 4 de

notificado, não declarar que pretende que o procedimento prossiga da forma legalmente prevista.

¹⁸⁸ Com efeito, o sistema informático previsto não passa disso mesmo: uma previsão. Previsão que, aliás, tal como está estabelecido no nº 2 do referido artigo 8º - A, carece de regulamentação específica, através de portaria conjunta (ainda não publicada) dos membros do Governo responsáveis pela justiça, pela administração local e pelo ordenamento do território. É possível que tal sistema venha a ser implementado, o que, certamente, será positivo. Porém, parece-nos exagerada - se não, mesmo, ilusória -, a expectativa do legislador, de que essa será uma forma (tal como a figura de gestor do procedimento) de simplificar o licenciamento urbanístico. Prova disso, são as tentativas, já postas em prática em muitas Câmaras, de impor e entrega de ficheiros em CD-ROM ou DVD-ROM, a normalização dos mesmos para facilitar o acesso, a assinatura digital qualificada, mais uma declaração, confirmando que os elementos do projecto em suporte digital são coincidentes com os de papel, etc.. É preciso lembrar que os problemas e embaraços típicos, nada têm a ver com os objectivos perseguidos pelo uso das tecnologias de informação. Ou seja (de acordo com o artigo 8º - A) a maior ou menor facilidade com que se podem entregar os requerimentos e comunicações, com que se pode consultar o estado dos procedimentos, submeter os procedimentos a consulta por entidades externas ao município e, por maioria de razão, com a facilidade em disponibilizar informação relativa aos procedimentos de comunicação prévia admitida para efeitos de registo predial e matricial.

Setembro, depois de se ter reconhecido o erro grosseiro), entre outros. Tudo inovações que, em geral, têm tanto de inocuidade aparente, quanto de contraditório para a simplificação do sistema e, nomeadamente, para o tornar mais acessível e inteligível.

Aquilo que se invoca é um aspecto bastante mais simples e óbvio. É, evidentemente, o contexto a que já aludimos várias vezes, isto é, o facto de serem extremamente raros os casos (que, aliás, desconhecemos completamente) em que um projecto passa incólume à apreciação dos serviços. Fenómeno que só pode ser explicado, como dissemos, por um lado, devido à teia hiper-complexa e confusa de disposições técnicas legais e regulamentares a que um projecto deve obedecer e, por outro, ao amadorismo persistente, ao espírito “controleiro” e policial, às relações autocráticas, “assimétricas” e pouco democráticas instituídas (e, sobretudo, incultas) e à visão incipiente e retrógrada, culturalmente enraizada, sobre a construção e transformação da cidade, que caracterizam a nossa administração. Tornando-se, por isso, justo e pertinente perguntar o que vai acontecer.

Embora a responsabilização dos técnicos seja a única via possível, como há pouco dissemos aliás (e dentro da concepção de uma democracia autêntica, não temos quaisquer dúvidas sobre isso, já que só assim se concretizará uma parte importante da sua autonomia e emancipação a par do conjunto da sociedade), não parece que estejam reunidas condições mínimas para que tal solução possa ser salutar (ainda que exequível). Pelo contrário, sem outras alterações de fundo (a que também já aludimos), só pode contribuir para gerar mais efeitos perversos e perniciosos sob o ponto de vista profissional e social e para aumentar as confusões e as complicações existentes. De facto, a avaliar pela raridade dos casos em que a administração não levanta objecções a um pedido, a um projecto, não será de admirar que os interessados tenham tudo pronto a começar com as obras (incluindo as respectivas adjudicações com os empreiteiros) e, perante a posição de rejeição da Câmara (dentro dos 20 dias que a lei estabelece para esta se pronunciar, ou fora deste prazo, pois, logicamente, não lhe falta legitimidade, já que a lei deve ser cumprida a todo o tempo e em quaisquer circunstâncias), tenham de recomeçar tudo do princípio.

E, sendo certo que os atrasos na apreciação dos pedidos irão permanecer (e só se vêem razões para que tal aconteça), então deveremos presumir que, com este novo regime, a administração nem sequer precisará do reforço da fiscalização sucessiva das obras, que nele se perspectiva (para a qual, aliás, não possuem capacidade operacional suficiente) - tanto mais que o projecto detém todos os atributos, e por excelência, para a aferição do cumprimento das normas para, com a sua apreciação tardia, provocar uma catastrófica

onda de demolições (a fim de resolver os reparos apontados). E nesta sequência, conforme dispõe o nº 6 do artº 10º, porque, desta maneira, serão detectadas irregularidades nos termos de responsabilidade, no que respeita às normas legais e regulamentares aplicáveis, ou até mesmo relativamente à conformidade do projecto com os planos municipais de ordenamento do território ou licença de loteamento, as respectivas associações profissionais deverão receber inúmeras comunicações (aliás, tanto quanto nos é dado a saber, já se deu início a algumas acusações em tribunal, designadamente contra directores de obras, devido a ligeiras diferenças, não declaradas, de um ou outro elemento da construção relativamente ao projecto).

Em suma, criaram-se mais uns quantos problemas e embaraços, que não contribuem para melhorar a arquitectura e muito menos o urbanismo (ainda que a qualidade da construção tenha melhorado, por motivos que nada têm a ver com este aspecto), e apenas servem para incomodar toda a gente e aumentar os conflitos e as despesas em desperdícios perfeitamente evitáveis (curiosamente nem os tribunais, que já se encontram obstruídos com processos, escapam a esta onda reformista sob o signo do “Simplex”). As relações de confiança entre as instituições e as pessoas e, naturalmente, entre as pessoas (esse elemento aparentemente subtil e frágil, mas fundamental para a necessária coesão e correlativa emergência e consolidação do capital social da sociedade, que hoje - já o dissemos - é negativo) agravar-se-ão, então, tendencialmente e inexoravelmente, desta maneira.

O que, porventura, será a consequência mais desastrosa e dramática desta reforma. Uma vez que a doutrina jurídica e jurisprudencial saberá, com toda a probabilidade (ainda que não estejamos muito certos disso), ao menos com o tempo, interpretar a verdadeira noção de “irregularidades” nos termos de responsabilidade, dentro do contexto que já referimos, nomeadamente em relação à tradição da administração só muito raramente deixar passar incólume um pedido de licença, à complexidade envolvida, à dispersão normativa e, naturalmente, à boa-fé implicada. A nossa expectativa quanto à possível leitura da contradição primária e grosseira de interpretar como irregularidades nos termos de responsabilidade minudências, como a ausência ou mudança de local de chaminés, ou outros elementos construtivos que, à semelhança das obras de escassa relevância urbanística (artigo 6º - A), nem sequer possuem dignidade e importância para serem sujeitos a licenciamento, já não é, porém, a mesma. Sobre esta matéria vamos esperar para ver o que o futuro nos reserva.

Mas, muito concretamente, quanto à contribuição da comunicação prévia para a agilização e simplificação do sistema de urbanismo, já se podem confirmar as previsões, pelo menos

em algumas câmaras municipais: a única diferença com o licenciamento é que o “vai e vem” entre ofícios e aditamentos, isto é, entre as recusas (os indeferimentos) e as respectivas rectificações, são agora efectuadas com muito mais papel (com todos os projectos de especialidades e respectiva documentação acessória). Que, no entanto, ficam nas prateleiras, pelo menos enquanto essas rectificações não colidirem com os projectos de especialidades e exigirem a conformidade que, obviamente, se lhes impõe. É precisamente a isto que costumamos normalmente denominar como perfeito “suplício de Tântalo”. A morosidade do procedimento, essa, continua idêntica de uma maneira geral. Mas, depois de tudo isto, deixa de ser relevante.

5.5. Exemplo 5: Alterações à Licença de Operação de Loteamento

As alterações à licença de loteamento encontram-se neste momento disciplinadas no artigo 27º do RJUE, na redacção dada pelo Decreto-Lei nº 26, de 30 de Março de 2010, nos termos que passamos a expor. Depois do nº 1 do citado artigo 27º estabelecer que podem ser alterados os termos e condições da licença, isto é, depois de definir o óbvio (algo que a Lei bem podia evitar, já que o contrário é inconcebível, nunca foi previsto e é absolutamente irracional e inaceitável), o nº 2 estabelece que a alteração à licença de operação de loteamento é precedida de consulta pública quando a mesma esteja prevista em regulamento municipal ou quando sejam ultrapassados alguns dos limites previstos no nº 2 do artigo 22º, ou seja, 40.000 m² de área; 100 fogos; ou 10% da população do aglomerado em que se insere a pretensão.

O nº 3 do mesmo artigo dispõe o seguinte: sem prejuízo do artigo 48º (isto é, da possibilidade de se poder proceder a alterações por iniciativa municipal, desde que se mostrem necessárias à execução de um plano de ordenamento do território e nas condições aí observadas), a alteração da licença de operação de loteamento não pode ser aprovada se ocorrer oposição escrita da maioria dos proprietários dos lotes constantes do alvará, devendo, para o efeito, o gestor do procedimento proceder à sua notificação para pronúncia no prazo de 10 dias.

Finalmente, o nº 8 define as alterações que não são abrangidas por este regime, fixando que as alterações à licença de loteamento, com ou sem variação do número de lotes, que se traduzam na variação das áreas de implantação ou de construção até 3%, desde que não impliquem aumento do número de fogos, alteração de parâmetros urbanísticos ou utilizações constantes de plano municipal de ordenamento do território, serão aprovadas

por simples deliberação da câmara municipal, com dispensa de quaisquer outras formalidades, sem prejuízo das demais disposições legais e regulamentares aplicáveis.

Ou seja, estão sujeitas a consulta pública todas as alterações de loteamentos, i) quando a mesma esteja prevista em regulamento municipal ou ii) quando sejam ultrapassados alguns dos limites previstos no nº 2 do artigo 22º, iii) que impliquem aumento do número de fogos, alteração de parâmetros urbanísticos ou utilizações constantes de plano municipal de ordenamento do território e iiiii) todas as que se traduzam na variação superior a 3% (logicamente, para mais ou para menos, conforme, aliás, algumas câmaras municipais interpretam - e bem, de acordo com a letra da lei, mas agravando os problemas da realidade prática) das áreas de implantação ou de construção. Não podendo estas (caso ultrapassem os limiares fixados) ser aprovadas se ocorrer a oposição escrita da maioria dos proprietários. Para o que devem ser notificados para pronúncia no prazo de 10 dias.

Pois bem, não vamos abordar a problemática suscitada pela redacção claramente apressada, pouco clara e algo confusa deste articulado (e não somos os primeiros a afirmá-lo¹⁸⁹), designadamente no que diz respeito ao processo de consulta pública. Nem tão pouco vamos discutir o alcance teórico mais profundo deste conceito como mecanismo privilegiado para a concretização dos objectivos de transparência, de responsabilização e de aproximação do cidadão à coisa pública. Uma abordagem que parece, aliás, desnecessária, uma vez que já atrás nos detivemos sobre essa problemática, envolvendo os conceitos correlativos, da informação, da participação, da cidadania, da democracia, assim como da ineficácia da concepção formalista institucionalizada.

O conceito de consulta pública aparentemente adoptado (sem dúvida válido, e até mesmo mais eficaz, pelo menos numa perspectiva teórica), contrariamente àquele que vigorava até aqui¹⁹⁰, foi o de proceder à notificação de todos os proprietários dos lotes, para

¹⁸⁹ É o caso de Fernanda Paula Oliveira, por exemplo, quando, referindo-se à última alteração do Regime Jurídico de Urbanização e Edificação, salienta (apontando, inclusivamente alguns exemplos) “*a aparente falta de cuidado na presente alteração*” face aos “*erros e incoerências que se podem encontrar ao longo do diploma*” (Revista, Direito Regional e Local, nº 00, Outubro/Dezembro 2007).

¹⁹⁰ É importante registar que, inicialmente, era necessária a apresentação de autorizações escritas de 2/3 dos proprietários dos lotes abrangidos pelo alvará, dos edifícios neles construídos ou das suas fracções autónomas - previsto no nº 3 do artigo 36º do Decreto-Lei n.º 448/91 de 29 de Novembro - e, mais tarde, na ausência do consentimento dos 2/3 dos proprietários, passou a ser a admissão a discussão pública, a efectuar nos termos estabelecidos no nº 3 do artigo 22º, com as necessárias adaptações, isto é, a publicação no

pronúncia por escrito. De facto, a partir do momento em que a notificação é o meio de consulta adoptado, não faz muito sentido e nem parece possível e legítimo excluir nenhum dos proprietários (ainda que as ausências de resposta tenham de ser consideradas como aceitação expressa, numa interpretação mitigada da expressão “oposição escrita”). Por conseguinte, pode afirmar-se que não há outra maneira de saber se a maioria dos proprietários, isto é, 50% mais um, se opõe ou não à alteração proposta. Com excepção da consulta institucionalizada, tradicionalmente praticada (avisos na imprensa, etc.), em que, reconhecidamente, é sempre muito pouco provável atingir essa percentagem de objecções, devido à fraca adesão dos potenciais interessados que, frequentemente, nem sequer chegam a tomar conhecimento desse tipo de informação.

Aliás, a solução estatuída pelo RJUE, na redacção dada pela Lei nº 60/2007 de 4 de Setembro, no seu artigo 48º - A, parece demonstrar, definitivamente, que a ideia subjacente, no caso dos loteamentos sujeitos a licença, era, de facto, a de notificar todos os proprietários, ou seja, era a de promover a realização de consultas directas a todos os proprietários. Já que este artigo dissipa quaisquer dúvidas, ao dispor que para o caso das alterações de operação de loteamento admitida a comunicação prévia só podem ser apresentadas à câmara municipal se for demonstrada a não oposição da maioria dos proprietários dos lotes constantes da comunicação. Ou seja, diferentemente dos casos sujeitos a licença, sem qualquer referência à necessidade de promover a consulta pública e, por conseguinte, definindo com clareza que podem ser apresentadas autorizações de 50% mais um dos proprietários dos lotes. Consagrando, assim, ao menos aparentemente, uma certa correspondência de hierarquias entre a licença e a comunicação prévia. Com soluções mais exigentes no primeiro caso (perante o qual, na prática, se exige a notificação de todos os proprietários) e menos exigentes no segundo (em que a mera apresentação de autorizações da maioria dos proprietários parece ser suficiente).

É óbvio que nos casos em que se admite a comunicação prévia e, portanto, em que a câmara municipal não tem qualquer interferência nos processos, só deles tendo conhecimento no momento que lhes são apresentados (e teoricamente, por apenas 20 dias), a promoção da consulta pública, realizada como era prática generalizada e corrente e de acordo com o seu sentido clássico e comum, digamos assim (através da publicação no Diário da República e na imprensa ou apenas na imprensa), isto é, nos termos estabelecidos no artigo 27º do RJUE, mas na redacção dada pelo Decreto-Lei nº 177/2001 de 4 de Junho, não faria qualquer sentido. Desde logo, entre outros motivos, seguramente

Diário da República e na comunicação social, nos termos do artigo 27º do Decreto-Lei nº 555/99, de 6 de Dezembro, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 177/2001 de 4 de Junho. O que passou a ser uma prática generalizada e corrente.

porque isso configuraria uma autêntica transferência dos poderes de controlo (ou, se quisermos, uma demissão de responsabilidades), de que o Estado, por tradição, tem sido sempre tendencialmente tão cioso.

De facto, se tivesse sido adoptado este modelo (que vigorava até aqui), dado que nestes casos (de comunicação prévia) a consulta pública teria que ser uma incumbência dos particulares, as câmaras municipais ver-se-iam confrontadas com os efeitos práticos e reais do formalismo da consulta pública institucionalizada, isto é, com actos de que apenas teriam conhecimento quando lhes fossem apresentados e, portanto, perfeitamente consumados, perante os quais nada podiam fazer. Talvez tenha sido esta consequência, sem dúvida, contraditória e desastrosa (dentro da perspectiva policial adoptada tradicionalmente), o verdadeiro motivo que teria inspirado o legislador a adoptar a concepção de consulta pública inovadora que adoptou: através da notificação. Tanto mais que estes, para além de se encontrarem numa situação mais definida em relação ao interesse e perfeitamente circunscritos geograficamente (sendo materialmente possível identificá-los), também são sempre, em princípio, consideravelmente menos numerosos se comparados com os eventuais interessados que a consulta pública de um plano de ordenamento do território ou de um estudo de impacte ambiental normalmente suscita.

Seja como for, se os fundamentos que estão na base desta opção inovadora de consulta pública são estes ou outros pouca relevância tem para o que nos parece mais importante destacar e que, por isso, desperta o nosso interesse científico de uma forma particular. Tanto mais que, a serem estes como pensamos, assentam num preciosismo que, embora com consequências pouco relevantes, contribuem para aumentar ainda mais a confusão. Isto porque o conteúdo que o artigo 48º - A visa regular (que é, basicamente, a obrigatoriedade de apresentação das autorizações de 50% mais um dos proprietários dos lotes, para se poderem alterar as condições do loteamento objecto de comunicação prévia) é algo simplesmente improvável, já que todas as operações de loteamento estão sujeitas a licença administrativa nos termos do nº 2, alínea a) do artigo 4º do mesmo RJUE. Com excepção daquelas que tiverem sido precedidas de pedido de informação prévia, com base no disposto no artigo 17º, isto é, quando proferidas nos termos do nº 2 do artigo 14º (se contemplarem especificamente os seguintes aspectos, em função da informação pretendida e dos elementos apresentados: volumetria, alinhamento, cêrcea, implantação da edificação e dos muros de vedação; programas, áreas, áreas de cedência, etc.). Ou seja, se contemplarem o conteúdo próprio de um projecto de loteamento ou, se quisermos, de um pedido de licença de loteamento. Sendo que, não se vislumbra nenhuma razão de ordem prática, técnica, burocrática ou de qualquer outra natureza para proceder desta maneira. Bem pelo contrário, parece-nos até praticamente garantido, dada a manifesta

ausência de bom senso e de lógica mais elementar, que ninguém vai solicitar um pedido de informação prévia formulado como um projecto de loteamento. Nem mesmo para escapar ao complexo problema da consulta pública e ficar abrangido pela apresentação de autorizações de 50% mais um dos proprietários, dado não haver necessidade disso, como iremos ver na continuação.

Ao invés, aquilo que, de facto, nos interessa salientar é que, na verdade, o resultado da ideia, aparentemente simples e inofensiva de notificar todos os proprietários, e portanto de realizar uma consulta directa a todos os proprietários, provocou um impasse (tanto quanto se sabe, generalizado) em todos os pedidos de alteração a loteamentos. Melhor, e mais concretamente, em praticamente todos os projectos de arquitectura inseridos em loteamentos, que excedem algum dos limites definidos no artigo 22º (já que nos restantes - seguramente a maioria -, para os quais antes o Decreto-Lei n.º 448/91 de 29 de Novembro exigia 2/3 de autorizações dos proprietários, não carecem de nenhum tipo de consulta, excepto se estiverem previstos em regulamento municipal).

Numa primeira fase, algumas câmaras municipais começaram a notificar os respectivos requerentes desses pedidos para apresentarem, dentro de um determinado prazo, a identificação de todos os proprietários, para que o gestor do procedimento pudesse proceder à sua notificação para pronúncia, tal como dispõe o nº 3 do artigo 27º do RJUE em vigor. Uma tarefa manifestamente difícil para uma câmara municipal e que, de imediato, se revelou impossível para os particulares. E a estranheza e suspeição com que, de uma maneira geral, os proprietários encaram estes pedidos, sobre conteúdos que, na maioria dos casos, percebem de imediato que não lhes dizem respeito e que pouco ou nada lhes interessam, com uma ou outra potencial excepção dos vizinhos confinantes, talvez seja o factor mais relevante, entre outros, para esta enorme dificuldade.

Outras, porém, porventura sem se terem apercebido desta impossibilidade, e querendo abranger os loteamentos de menor dimensão, optaram por aprovar ou rever os seus regulamentos, consagrando a noção geral de discussão pública, ou consulta pública, estatuída no artigo 77º do Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro, na redacção que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei nº 316/2007, de 19 de Setembro (isto é, aquela que se aplica aos instrumentos de planeamento territorial e que, antes, se encontrava consagrada no artigo 27º do RJUE, na redacção dada pelo Decreto-Lei nº 177/2001 de 4 de Junho). Este foi, por exemplo, o caso da Câmara Municipal de Lisboa. No entanto, outras adoptaram procedimentos próprios, definindo os meios e prazos (serviço da internet, edital em locais de estilo, etc.) como, por exemplo, a Câmara de Montemor-o-Velho. Enquanto outras disponibilizaram a possibilidade de poder ser apresentada declaração subscrita pela

maioria dos proprietários, acompanhada de documentos comprovativos das titularidades relativas aos respectivos lotes, como é o caso da Câmara do Cartaxo. E outras ainda, como a Câmara de Cascais, a apresentação de declarações, sem todavia abdicar da totalidade dos proprietários.

A acrescentar a toda esta panóplia de soluções de recurso, devemos lembrar que o próprio RJUE, no nº 5 do artigo 7º, estabelece que as operações de loteamento e obras de urbanização promovidas pelas autarquias locais e suas associações ou pelo Estado em área não abrangida por plano de urbanização ou plano de pormenor, são submetidas a discussão pública, nos termos estabelecidos no artigo 77º do Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro. Sendo, por isso, justo presumir que o legislador não quis exigir ao Estado e respectivas instituições algo que sabia, à partida, que poderiam vir a não cumprir. Obviamente pelas dificuldades que a notificação de todos os proprietários levanta. Pouco se importando, no entanto, com as dificuldades dos particulares.

Mas tudo isto, não obstante, parece matéria de somenos importância. Ao menos se nos abstrairmos, como temos feito até aqui, daquilo que está, de facto, a ser o objecto da consulta pública, das razões que explicam e justificam a necessidade de obter as autorizações, nuns casos de todos e noutros apenas da maioria, dos proprietários de um loteamento. Ou seja, dito de maneira diferente, se deixarmos de ignorar e passarmos a considerar os conteúdos ou aspectos que, afinal de contas, tal imposição visa garantir. Na verdade, a esmagadora maioria das alterações resultam, não de alterações ao ordenamento do espaço urbano originalmente preconizado, isto é, de modificações ao objecto central e estrutural nele desenhado. Mas como mera consequência material da execução dos loteamentos (e normalmente o mesmo se passa com os PPs). Por conseguinte, da concretização das suas disposições, ou melhor, dos procedimentos de licenciamento ou comunicação prévia (que neste caso será o procedimento geral) daquilo que nele se prevê construir, em termos de usos, volumetrias, cérceas, implantações, áreas de construção, etc.. E portanto, como consequência da elaboração dos projectos de arquitectura não se conformarem com as condições neles prescritas ou definidas (mais adiante iremos mostrar um caso prático). Em geral, projectos cuja área de implantação ou de construção se traduzem na variação superior a 3%, que não se conformam com disposições e definições escritas ou desenhadas, como cotas de soleira, forma das coberturas, relação altimétrica com o terreno envolvente, com as construções vizinhas, etc. E por vezes com as utilizações pré-definidas, em que, por exemplo, fazer uma instalação sanitária ou uma lavandaria numa cave destinada a garagem (uma vez que apenas se previu o uso de garagem, ainda que a área permita outros usos), implica ter de alterar o alvará de loteamento. Ou ainda com o número de fogos (para mais ou para menos) nas

edificações multifamiliares, uma vez que nestes casos as previsões são feitas por aproximação e dependem muito das tipologias e das áreas dos futuros fogos.

De resto, são muito raras as alterações de uso passíveis de eventual colisão com o conteúdo essencial de um loteamento ou plano e que, portanto, devem merecer cuidada ponderação em termos do interesse público urbanístico e de um confortável consenso dos interessados face às expectativas legítimas criadas. Estes serão os casos, por exemplo, de uma alteração do uso habitacional para equipamento, ou o contrário se o equipamento tiver carácter privado (o que é ainda muito mais raro), de habitação para comércio ou serviços, ou o contrário no caso dos edifícios multifamiliares. Sendo que não são normais (e desconhecem-se mesmo) alterações do tipo de mudar de habitação unifamiliar para multifamiliar (o que, por absurdo, qualquer excesso deveria ser - e, por certo, é - facilmente controlável) ou do tipo de mudar a natureza e configuração de um loteamento (por exemplo, fazer três edifícios, em vez de dois previstos, reconfigurar os arruamentos, zonas verdes, baías de estacionamento, etc.) pelo simples facto de que depois de consumada a operação de loteamento passa a existir um pedaço de cidade, uma urbanização, com áreas públicas e privadas, deixando de existir um proprietário com poder de iniciativa e legitimidade para promover tais alterações.

Abstraindo-nos destes casos, a verdade é que, por uma razão ou por outra (ou várias em simultâneo) praticamente todos os projectos, inseridos em loteamento, apesar de admitidos ao regime simplificado (ainda que aparente, como antes salientámos) da comunicação prévia¹⁹¹, carecem de um prévio procedimento de alteração ao alvará de loteamento. Alteração cujo rigor matemático exigido (e em progressivo incremento; basta dizer que, se antes não for elaborado o projecto e com os dados dele resultantes alterar depois, dificilmente se conseguirá ultrapassar este obstáculo) surge precisamente num contexto - já o dissemos - em que a maioria dos loteamentos que se encontram actualmente em execução (que, como se sabe, podem demorar 20, 30 ou mais anos a completarem-se) terem sido elaborados ao abrigo de legislação que nada tinha a ver com

¹⁹¹ Com base no disposto no nº 3 do artigo 6º do RJUE – porém, apenas se o loteamento ou o plano de pormenor tiver os elementos referidos nas alíneas c), d) e f) do nº 1 do artigo 91º do Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro, ou seja, o desenho urbano, exprimindo a definição dos espaços públicos, de circulação viária e pedonal, de estacionamento bem como do respectivo tratamento, alinhamentos, implantações, modelação do terreno, distribuição volumétrica, bem como a localização dos equipamentos e zonas verdes, etc.. Ou seja, o conteúdo sem o qual o loteamento ou plano de pormenor simplesmente não existe, não é loteamento nem é plano de pormenor.

a presente, muito especialmente, relativamente a tais restrições, descobertas e adoptadas pelo legislador, muito tempo depois¹⁹².

Dentro deste âmbito, não podemos deixar de salientar que existem métodos de planeamento flexíveis, passíveis de resolver, ultrapassar ou, ao menos, atenuar, em grande parte, este tipo de problemas, por regra inúteis, sem deixar de cumprir a função essencial de ordenar o espaço urbano e fixar os seus elementos estruturantes fundamentais (por exemplo, fixando limiães ao nível das áreas de implantação, de construção, afastamentos, etc.). O que, no fundo, acaba por ser - podemos dizê-lo com inteira propriedade - uma forma de materialização do sistema de regulação variável, preconizado por Nuno Portas. E uma regulação variável em nada incompatível com a lei, já que se trata de uma regulação programática (não do sistema de urbanismo), isto é, que faz parte do próprio programa do plano ou loteamento ou, se quisermos, de uma prerrogativa, ou poder intrínseco ao próprio plano e, naturalmente, ao seu autor (ainda que já tenhamos visto uma disposição deste tipo ser anulada por uma interpretação jurídica contrária, no âmbito da ratificação de um PDM, em conselho de Ministros¹⁹³). Porém, são

¹⁹² O que, aliás, é um elemento decisivo para avaliar a perversidade e confusão reinantes, já que, a doutrina jurídica sempre foi clara relativamente a não ser aplicável legislação posterior à emissão do respectivo alvará. O que, evidentemente, nenhuma câmara municipal, que se saiba, considera tal posição (e, inclusivamente, faria aumentar ainda mais a confusão, pelo menos para o cidadão comum, que não iria perceber porque nuns casos era de uma maneira e noutros era de outra). Um parecer neste sentido é, por exemplo o da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve (CCDRAlg), inserto no resumo de pareceres jurídicos – 2005 e 2006. Disponível em <http://www.ccdr-alg.pt/ccdr/index.php?module=ContentExpress&func=display&ceid=431>. Acesso em: 13 de Julho de 2009.

¹⁹³ Estamos a referir-nos à alteração do Plano Director Municipal da Póvoa de Lanhoso (ratificada através da Resolução do Conselho de Ministros nº 28/99, de 22/04/99, publicada no DR nº 94, I Série – B). A referida disposição, consagrada no nº 2 do artigo 23º do regulamento do Plano Director Municipal da Póvoa de Lanhoso, estatui o seguinte: “Quando o mesmo terreno seja objecto de distintas classes de uso que sejam confrontantes, serão admitidos acertos decorrentes do cadastro da propriedade ou da representação gráfica entre tais espaços, não podendo tal acerto exceder os 10m”. E a supra-citada Resolução do Conselho de Ministros refere, por seu turno, o seguinte: “De salientar que os acertos decorrentes do cadastro da propriedade ou da representação gráfica mencionados no nº 2 do artigo 23º do Regulamento do Plano só poderão ser concretizados com recurso à figura da alteração de pormenor prevista nos nºs 2, 3 e 4 do artigo 20º do Decreto-Lei nº 155/97, de 24 de Junho”.

Com efeito, este diploma estabelece que este tipo de acertos (de cadastro e transposição de escalas como no caso em apreço, de alteração até 3% da área de construção em planos de urbanização e planos de pormenor, à semelhança do que acontece com as operações de loteamento urbano, entre outras) podem ser concretizados com recurso à figura de alteração de pormenor, um processo mais simplificado, em que, na prática, apenas está

métodos que dependem de uma cultura peculiar de planeamento e também, obviamente, uma cultura legiferante, que não existem. Cultura esta que não pôde emergir, porque uma outra, que a governação e a própria lei impõem e fomentam - a policial, da previsão e do rigor -, se lhe contrapõe (e se lhe contrapõe sistematicamente). Cultura de previsão e rigor que, sublinhe-se, nada tem a ver com o urbanismo, com o ordenamento e com a qualidade do nosso ambiente construído, como acabámos de ver. E cujo progressivo e exponencial incremento se tem manifestado numa correlação sinérgica estreita com o aumento do número dos actores que compõem as elites do poder (ou mais influentes e próximas do poder) e do conhecimento que estes têm vindo sucessivamente a adquirir ao longo do

sujeita a registo e publicação, depois de obtidos o parecer da respectiva comissão de coordenação regional e a aprovação da assembleia municipal.

Aqui está um bom exemplo das diferentes posições ou diferentes abordagens ou perspectivas entre juristas e urbanistas. Sendo certo que falam, frequentemente, de coisas diferentes pensando que são a mesma coisa. É óbvio (não pode ser de outra maneira) que a supra-referida norma, que rege a figura de alteração de pormenor, se destina a regular exclusivamente a execução dos planos, pois só na execução se produzem as potenciais alterações. Ela não se destina a regular o planeamento (que, aliás, até tem a capacidade - reconhecida - de alterar tudo).

Planear (qualquer que seja a escala) tem, necessariamente, de ser um acto livre, um acto analítico e criativamente comprometido com o planeador, sob pena de se colocarem em causa os próprios princípios fundamentais do planeamento. Ora bem, se um plano estatui que se podem proceder a acertos de áreas até 10m, ou determina que a mancha de implantação ou área de construção podem variar entre determinados valores, isso apenas diz respeito ao plano, ao planeamento. É uma disposição ou uma norma instrumental de planeamento, que só pode significar que a lei (que regula o plano, mas não o planeamento - no caso concreto, o disposto nos nºs 2, 3 e 4 do artigo 20º do Decreto-Lei nº 155/97, de 24 de Junho) apenas terá aplicabilidade perante uma alteração para além dos 10m preconizados no plano e para além dos valores definidos. Não sendo difícil perceber que até aos 10m, no primeiro caso, e até aos valores definidos, no segundo, não se trata de nenhuma alteração, mas de mera execução de limites máximos fixados em disposições previstas no respectivo plano. E pensar que se trata de uma subversão de valores, de objectivos ou de finalidades e pretender impor que os planos não estabeleçam limites, não favorece, seguramente, nenhum tipo de especificidade interpretativa, designadamente de cunho jurídico (apenas salienta a confusão), já que a própria lei também os utiliza (veja-se, por exemplo, os limites a que o actual RJUE recorre, a partir dos quais torna obrigatória a consulta pública).

Não podemos deixar de comentar que a supra-citada disposição do Plano Director Municipal da Póvoa de Lanhoso, parece inspirada no artigo 50º, sob o título, “Margens de acerto e rectificação”, do Regulamento do Plano Director Municipal de Vila Nova de Gaia, patrocinado por Nuno Portas e ratificado pela resolução do Conselho de Ministros nº 28/94, de 6/05/94 e publicada no DR nº 105, I Série – B. Curiosamente, nesta ratificação, ocorrida 4 anos antes, não foi imposto nenhum condicionamento e a disposição pôde ser aplicada e vigorar durante um lapso de tempo, até ser posta em causa pelos próprios serviços municipais. Um paradoxo elucidativo da confusão que reina na administração do urbanismo.

tempo. Uma constatação, que um olhar rápido ao processo de evolução histórica do urbanismo, no nosso país, torna por demais evidente, não carecendo, por isso, de justificações complementares. E que, ainda que possa parecer paradoxal (já que, pela lógica, a tal aumento do conhecimento deveriam corresponder melhorias gerais do sistema e, nomeadamente, ao nível da eficácia da prática aplicada) é perfeitamente compreensível, considerando que se trata de um conhecimento, completamente desfasado da experiência prática, de um conhecimento que é natural e próprio de quem não projecta. E que, portanto, como diz, e muito bem, Fernando Martins¹⁹⁴, é incapaz de se colocar no lugar de quem projecta arquitectura com preocupações, em primeiro lugar, disciplinares. Compreensível, mas insuficiente para explicar a teimosa insistência em manter e até reabilitar e hiper-reforçar o paradigma de sempre, como está a acontecer presentemente a todos os níveis, nomeadamente na governação política, de que, em grande parte, o urbanismo depende, independentemente de uma ou outra cedência, que acaba por ser aparente, como já tivemos a oportunidade de mostrar.

De facto, se convocarmos os princípios estruturais do quadro teórico de referência próprio, para nos auxiliar na interpretação e compreensão deste fenómeno, e designadamente aqueles que sustentam as críticas ao positivismo dogmático (e em particular aquelas que se encontram associadas às teorias do conhecimento, que também já tivemos a oportunidade de discutir anteriormente), não temos dificuldade em concluir que na base deste rigor (que tutela os seus referentes essenciais) existe, sobretudo, um desejo de eliminar ou neutralizar o caos, o acaso, a incerteza. Ou, se quisermos, um impulso incontrolado, uma atracção obsessiva para impor uma ordem idealizada e planificada contra a desordem da vida real. Atracção essa que, à custa de muitas externalidades negativas, de muitos sacrifícios inúteis e desnecessários (incluindo económicos) pode, porventura, conduzir a um Estado sem vícios, mas nunca, seguramente, a um Estado de virtudes, tal como Espinosa, no seu Tratado Político, vaticinou.

Por conseguinte, em definitivo, não se trata de uma inspiração racionalizada e culta na busca da qualidade do ambiente construído, da atractividade das cidades e regiões e do bem-estar, prosperidade e produtividade dos povos (factores que cada vez mais se tem a percepção que se encontram indissolúvelmente ligados, e que, aliás, constituem grandes eixos das orientações estratégicas comunitárias em matéria de coesão económica, social

¹⁹⁴ Fernando Martins, “revisão do RGEU: o conformismo enquanto directriz de um processo”, *Jornal Arquitectos*, 226, Janeiro/Março 2007.

e territorial¹⁹⁵), mas antes uma determinação inconsequente, autoritária e arbitrária, que nada têm a ver com a qualidade do urbanismo e com a sua intrínseca e umbilical relação com a arquitectura.

E o nosso processo de evolução histórica até à recente revogação do famigerado 73/73, aprovada em 13 de Maio de 2009, pela Comissão de Obras Públicas da Assembleia da República e por esta confirmada no dia 15 (Lei nº 31/2009, de 3 de Julho), demonstra-o de forma indelével e com rara eloquência. Um processo de evolução relativamente curto, em que a construção civil (que agora, neste momento, jaz sem vida) foi a principal actividade económica do país, mas demasiado longo e penoso para a generalidade dos arquitectos, que não conseguiram trabalho, não se integraram na profissão e nos problemas específicos que o seu exercício comporta, nomeadamente aqueles que temos vindo a abordar. Não ganharam experiência, indispensável à consolidação dos conhecimentos que adquiriram na sua formação, e não viveram nem participaram ou contribuíram criticamente para a construção e melhoria do sistema de urbanismo. Sistema, cujo paradigma dominante se tem mantido - e até agravado -, permitindo e fomentando que alguns subscrevam 800 projectos num só ano (como aconteceu na Câmara de Lisboa - conforme referimos há pouco, em nota) e que outros ocupem cargos e desempenhem tarefas na administração pública para os quais não se encontram minimamente habilitados. Uma conduta crónica¹⁹⁶ que tem merecido uma grande aceitação social e política - ou, talvez, apenas uma mera anuência distante e acrítica -, mas que, tal como a primeira (que, obviamente, ninguém aceita, mas que também ninguém faz a mínima ideia como resolver), constitui uma das consequências mais graves e perversas do Sistema do Urbanismo. E isto - não será difícil perceber se expusermos as coisas desta maneira - porque, ainda que estes profissionais desenvolvam, necessariamente, uma aprendizagem empírica (que, aliás, não é difícil, uma vez que a tradição cultural e política apenas exige - e até impõe - que se siga a “pauta” plasmada no RJUE, com o qual se pretende “robotizar” as pessoas, dizendo-lhes tudo o que devem fazer), nunca deixarão de possuir uma preparação precária, deficiente e incompleta. Numa palavra, nunca passarão de principiantes, que sabem, quando sabem, apenas as respostas do RJUE (e mal, até pela crescente complexidade). Não precisando sequer de saber as matérias dos livros, como diz Bent Flyvbjerg na epígrafe que transcrevemos inicialmente. Pois os seus livros abordam

¹⁹⁵ Ver, por exemplo, em
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/newregl0713_pt.htm

¹⁹⁶ Conduta que nos faz lembrar e, de certa forma, nos remete para as “Farpas” de Eça de Queirós e Ramalho Ortigão, em relação à escolha dos governantes, ao escreverem, com desusado sarcasmo: “quanto mais um homem prova a sua incapacidade, tanto mais apto se torna para governar o país!”.

matérias completamente diferentes (de outras especialidades) e apenas funcionam como computadores ou como burocratas, mecanicamente. Impedindo, todavia, que aqueles que poderiam e deveriam articular o conhecimento teórico com o conhecimento do contexto, com o conhecimento detalhado dos casos, possam exercitar-se. Articulação (entre o rico conhecimento do contexto, do envolvimento e da experiência) do qual resulta, tal como afirma Bent Flyvbjerg, o conhecimento que torna possível a ascensão de principiante para especialista.

Sem pretendermos afirmar que o arquitecto é a solução para todos os problemas da arquitectura e do urbanismo (desde logo, pela enorme debilidade histórica que acabámos de enunciar, mas também, e sobretudo, porque ambas as disciplinas sempre hão-de impor uma indiscutível convergência de diferentes saberes) parece-nos inequívoco que o domínio do projecto de arquitectura, que só o arquitecto detém, é absolutamente indispensável para que, ao menos, os problemas possam ser diferentes (e não os mesmos de sempre). E, finalmente, com o tempo, se possa evoluir, conduzindo às soluções adequadas, isto é, a um correcto e mais consistente enquadramento disciplinar. Enquadramento no qual, não cabem, evidentemente, os conhecimentos ocultos e inacessíveis, cujo alto valor deturpa as regras primárias de concorrência do mercado e provocam grande parte das externalidades negativas, que se têm agravado progressiva e exponencialmente com cada reforma.

5.6. Exemplo 6: Conceito de Edifícios com Impacte semelhante a um Loteamento e a Taxa de Compensação

A primeira versão do RJUE (Decreto-Lei nº 555/99, de 6 de Dezembro) instituiu, no nº 5 do seu artigo 57º pela primeira vez em Portugal, que os edifícios contíguos e funcionalmente ligados entre si que determinem, em termos urbanísticos, impactes semelhantes a uma operação de loteamento, ficariam sujeitos ao mesmo regime de cedências e compensações que as operações de loteamento. A segunda (Decreto-Lei nº 177/2001, de 4 de Junho) manteve inalterada esta disposição. Finalmente, a terceira e a última redacções dadas pela Lei nº 60/2007 de 4 de Setembro e pelo Decreto-Lei nº 26, de 30 de Março de 2010, actualmente em vigor, estabelecem, no nº 5 do artigo 44º, que o proprietário e demais titulares de direitos reais sobre prédio a sujeitar a qualquer operação urbanística que nos termos de regulamento municipal seja considerada como de impacte relevante ficam também sujeitos às cedências e compensações previstas para as operações de loteamento.

Sem dúvida, a alteração terminológica efectuada nesta última versão, além de se justificar pela sua pertinência, também era, manifestamente, necessária. De facto, falar em “edifícios contíguos e funcionalmente ligados entre si que determinem, em termos urbanísticos, impactes semelhantes a uma operação de loteamento”, não só não define coisa nenhuma, como pressupõe uma comparação absolutamente irracional e ilógica, dado que todo e qualquer edifício multifamiliar determina sempre impactes urbanísticos superiores a um loteamento. E isto porque, uma vez que não é definido de que loteamento se trata, podemos, no limite, considerar que é composto por três lotes, destinados a moradias unifamiliares e servidos por infra-estruturas. Uma relação que, no entanto, veio, por assim dizer, a institucionalizar-se na prática sem que esta ambiguidade ou, se quisermos, esta imprecisão (que peca, visivelmente, por excessiva) tivesse impedido a concretização dos objectivos que se tinham em vista atingir.

Supostamente esta disposição teria sido uma das formas que o legislador encontrou para dar resposta às críticas e reivindicações que, na época, muitos analistas, académicos e profissionais expressavam com alguma intensidade e de forma mais ou menos generalizada, preocupados com os lucros especulativos da promoção imobiliária. O principal argumento invocado, de carácter geral, era o de as mais-valias urbanísticas continuarem nas mãos dos promotores privados e, portanto, de se estarem a privatizar os lucros e a socializar os custos da construção pelo facto dos loteamentos estarem a ser sujeitos a pagamentos e a cedências, enquanto que para os edifícios, quantas vezes com impactes muito superiores a loteamentos, nada era exigido. Traduzindo-se, por conseguinte, em lucros que deveriam reverter para a sociedade, já que é a sociedade que vai suportar - e *ad eternum* -, os custos da sobrecarga que tais edifícios provocam na cidade. Uma crítica que, aliás, permanece em algumas correntes de opinião - ainda que agora, talvez, de modo relativamente mais difuso, mas igualmente implacável. Curiosamente, paralelamente a uma outra, manifestamente contraditória: a de que, na raiz do problema do excessivo incremento da urbanização e do manifesto desordenamento que a acompanha, estão, em grande parte, as grandes receitas obtidas pelos municípios com a construção.

Mas ignoremos esta contradição, pelo menos para já. Na prática, tratou-se de garantir os parâmetros de dimensionamento definidos pela Portaria nº 1182/92, de 22 de Dezembro, que, desde então, começou a ser aplicada aos loteamentos (mais tarde pelas Portarias nº 1136/2001, de 25 de Setembro e nº 216-B/2008, de 3 de Março), no que respeita a cedências para infra-estruturas, espaços verdes e de utilização colectiva e equipamentos de utilização colectiva (quando não estabelecidos em plano municipal de ordenamento do território), ou, no caso do prédio já se encontrar servido das necessárias infra-estruturas ou

não se justificar a localização de qualquer equipamento ou espaço verde públicos, de obrigar o proprietário ao pagamento de uma compensação ao município, em numerário ou em espécie, nos termos definidos em regulamento municipal.

É óbvio que os municípios não se fizeram rogados e, de uma maneira geral, com uma rapidez pouco usual, trataram logo de elaborar e aprovar os respectivos regulamentos municipais, para poderem proceder à nova colecta. E fizeram-no considerando a esmagadora maioria dos edifícios multifamiliares, se não mesmo todos, como tendo impacte semelhante a um loteamento (tal como o regime instituído, ao fim e ao cabo, preconizava). Os quais viriam posteriormente a ser considerados de impacte relevante, de acordo com o enquadramento terminológico da última versão. Curiosamente não sem que pelo menos alguns municípios tivessem estabelecido critérios de tal modo desproporcionados, que a entrada em vigor desses regulamentos conduziram, em certos casos, a uma espécie de motim, a uma revolta por parte dos promotores, nomeadamente não levantando as licenças, obrigando-os a reconhecer o exagero e a recuar, reformulando os valores a pagar.

Não vamos aqui proceder a um exercício de cálculo destes valores. Aquilo que nos interessa destacar é que esta disposição é, talvez, o exemplo mais expressivo e paradigmático de como a cidade é vista pelas elites como sendo meramente um problema e não como o palco privilegiado do desenvolvimento social, económico e cultural. Visão que, evidentemente, acaba por ter uma influência decisiva na sociedade, levando-a a interiorizar (e, quiçá, a formatar a consciência colectiva) a ideia de que construir é mau, de que é uma actividade especulativa e que apenas interessa aos especuladores, em detrimento de toda a sociedade, contra os seus legítimos interesses. E, por conseguinte, a pensar que construir a cidade é algo penoso para todos aqueles que não têm nada a ver com a actividade e que apenas são obrigados a suportar o sofrimento e os danos daí decorrentes, as externalidades negativas. Em suma, a pensar que não construir nada, “não fazer cidade” é melhor do que “fazer cidade”. A pensar que se não se construir ninguém especula e ninguém sofre nem paga externalidades que outros (os especuladores) deviam pagar, internalizando-as nos seus custos.

É verdade que este problema, este tom acusatório, é um velho problema cíclico e típico das cidades, especialmente das grandes cidades. Ascher afirma-o com rara eloquência, como um aviso, antes mesmo de iniciar o seu livro “Metapolis: acerca do futuro da cidade”, dizendo que “em França esta situação toma a forma de um discurso provinciano, às vezes ruralista, às vezes anti-europeu”. Nos Estados Unidos “simboliza sobretudo a violência e a droga” e na Alemanha a “agressão à natureza”. Conjecturando que, provavelmente, esta

acusação atribuída às grandes cidades assenta num imaginário antigo, de um ideal perfeito (Babel) que os homens nunca abandonaram. Não sendo, seguramente, um problema universal, pois não inclui o habitante rural que, por regra, deseja que a sua aldeia cresça e se desenvolva (e se transforme em cidade), talvez possa ser atribuído a um problema do homem urbano e ao refinamento do seu espírito crítico, enquanto produto da riqueza cultural da própria cidade (se não mesmo, ao excesso de informação que caracteriza a época actual). Evidentemente, do homem urbano que usa os benefícios da cidade, esquecendo que teve que ser construída, esquecendo como foi construída, e ignorando as forças motrizes que a produzem.

Seja como for, no caso concreto em apreço, a questão prende-se directamente com o facto de se comparar a construção de um edifício (ou vários, considerados unitária e isoladamente), que pode ter tantos fogos ou mais do que um loteamento, com um loteamento ou, se quisermos, com uma urbanização. O que, de facto, parecem coisas semelhantes, e designadamente para efeitos da aplicação dos referidos parâmetros de dimensionamento para as cedências de espaços verdes e de utilização colectiva, equipamentos de utilização colectiva e infra-estruturas. E, por consequência, no caso do prédio já se encontrar servido das necessárias infra-estruturas ou não se justificar a localização de qualquer equipamento ou espaço verde públicos, para obrigar o proprietário ao pagamento de uma compensação ao município, em numerário ou em espécie.

Trata-se, porém, de uma comparação grosseira. De uma comparação de situações completamente distintas, em nada comparáveis, e que, por conseguinte, suscitam problemas de natureza muito diferente. Em primeiro lugar, porque, de uma maneira geral, não se podem comparar os problemas e repercussões (os impactos urbanísticos) suscitados por uma intervenção num terreno com dimensões, as mais das vezes, generosas (dimensões que, precisamente, obrigam a proceder a uma operação de loteamento para o fraccionar e para executar as correspondentes e necessárias obras de urbanização) e os suscitados por um terreno, de dimensões sempre limitadas, entre edifícios existentes ou que se inter-relaciona com eles, isto é, com a cidade existente consolidada ou mais ou menos consolidada (e, isto, independentemente, da sua dimensão, número de fogos, tipologias ou altura). E nem sequer se invocam as necessidades, radicalmente distintas em termos urbanísticos, de ordenamento e gestão urbana, entre preencher os chamados vazios urbanos para configurar a forma da cidade, completá-la e torná-la mais aprazível e com mais vitalidade, e a necessidade de expansão urbana. Ainda que esta também responda a uma necessidade da nossa civilização, coloca quase sempre problemas de dispersão (hoje incontornáveis, é certo, mas também, frequentemente, negativos, nomeadamente em termos da sobrecarga ambiental e

energética, carestia com a infra-estruturação, com os transportes, com os equipamentos de utilização colectiva, serviços, etc.), que, obviamente, nunca se podem comparar, nem de perto nem de longe, com uma intervenção unitária na cidade compacta, tenha ela a dimensão que tiver.

Em segundo, porque no caso específico do edifício - e todos os profissionais sabem que é assim, independentemente do impacto ser ou não ser semelhante ou superior -, diferentemente da operação de loteamento, os parâmetros de dimensionamento das suas infra-estruturas, nunca podem ser estabelecidos normativamente, por convenção e aprioristicamente, mas sim de acordo com o que as condições urbanas existentes, em que está inserido, o determinarem. Ou seja, de acordo com aquilo que a relação entre as suas exigências ou necessidades funcionais e os condicionamentos urbanos específicos determinar. Da mesma forma, aliás, que os espaços verdes e de utilização colectiva, cuja satisfação no contexto urbano típico da cidade clássica, por exemplo, tem tanto de impraticável quanto de ilógico e irracional. E por maioria de razões qualquer cedência para equipamentos de utilização colectiva é uma hipótese que nem sequer se coloca. Não apenas por nunca se justificar em termos urbanísticos, como também, e sobretudo, por ser sempre impraticável dada a falta de área suficiente para isso (insuficiência que também é muito comum nos loteamentos de dimensões reduzidas).

É óbvio que o legislador, ou melhor o grupo de trabalho que o assistiu, não podia ter previsto aquilo que a disposição abarcava e as suas reais repercussões práticas em determinados casos concretos. Precisamente por isso, optou por assumir uma posição, por assim dizer, aberta e flexível, com um elevado grau de indeterminação, a preencher e definir pelo município de acordo com os contextos urbanos específicos, centrando-se no objectivo fundamental de tal medida, que era o de obrigar o proprietário ao pagamento de uma compensação ao município, em numerário ou espécie. Parece-nos evidente que a preocupação dominante de facto, ao menos nestes casos especificamente, isto é, nos edifícios com impacto semelhante a um loteamento, não era tanto as cedências, mas sim as compensações. E uma vez que, se o proprietário não cedesse, sempre teria que pagar, o problema, isto é, a defesa do interesse público, sempre ficaria resolvido. E, aparentemente, bem resolvido, já que não se levantavam quaisquer outras questões. Como nunca se levantaram, aliás, pois tanto quanto pudemos constatar, não há registos, quer na bibliografia, quer em artigos ou comunicações na imprensa, em colóquios ou conferências, nos quais alguma vez se tenha insinuado alguma crítica a esta medida, que parece reunir um consenso geral absolutamente unânime. E, certamente por isso, ainda se mantém de “pedra e cal”, como uma solução perfeita e acabada.

Parece reunir um consenso unânime, mas, de facto, não reúne. E a excepção não é de escassa relevância. Podemos muito bem considerar que é consubstanciada por todos os promotores e todos aqueles que projectam e vêem os seus projectos rejeitados e atolados de problemas e interrogações absolutamente injustificadas, mas que demoram muito tempo a ultrapassar, por incumprimento do referido dimensionamento, em especial no que respeita ao estacionamento (e, menos frequentemente, aos espaços verdes e de utilização colectiva). É verdade que, como há muito tempo afirmámos nas páginas precedentes, têm sido, de uma maneira geral, os próprios técnicos, essencialmente no exercício da prática operacional, estabelecendo empiricamente o indispensável interface entre a prática e o direito, a legislação (naturalmente, sem um método sistematizado de pesquisa e com todos os problemas inerentes implicados), que têm encontrado, com relativa eficiência, soluções práticas para muitos dos problemas de operacionalidade com que a administração urbanística se depara no dia-a-dia. E para este problema, obviamente, também encontraram (já que também não tinham qualquer outra alternativa).

Mas, além da prática operacional que lhes está cometida, os serviços municipais de urbanismo, enquanto representantes de um poder regulado e aplicadores da lei urbanística, também são, ao mesmo tempo, laboratórios e cobaias, alunos e professores. E, como é do conhecimento geral, de forma espontânea e improvisada. Só com tempo, experiência e aprendizagem - e também muita luta, trabalho e problemas por parte dos autores e promotores -, é que, em geral (mas nem sempre com sucesso), os serviços vão cedendo à inequívoca e óbvia evidência de que, por exemplo, numa rua de perfil tradicional (ou noutras circunstâncias semelhantes e, de uma maneira geral, no edifício isolado) a aplicação do referido dimensionamento é simplesmente impossível. É tão desajustado quanto inexequível. Claro que não é difícil ver que, além de impossível, também seria urbanisticamente indesejável, face a um contexto urbano cuja reserva ou dimensionamento de áreas de suporte ou apoio, digamos assim, ao edifício está exclusivamente determinada precisamente por esse contexto específico (que frequentemente, como é consabido, é apenas o passeio, dimensionado de modo a dar continuidade ao existente, ou passeio e baía de estacionamento).

Evidentemente, a resposta a este problema é-nos dada pelo nº 4 do artigo 44º (disposição que, de resto, sempre existiu) ao determinar que “se o prédio a lotear já estiver servido pelas infra-estruturas a que se refere a alínea h) do artigo 2º ou não se justificar a localização de qualquer equipamento ou espaço verde públicos no referido prédio [...] não há lugar a qualquer cedência para esses fins [...]”. Ou seja, se o prédio já estiver servido “de infra-estruturas destinadas a servir directamente os espaços urbanos ou as edificações, designadamente arruamentos viários e pedonais, redes de esgotos e de

abastecimento de água, electricidade, gás e telecomunicações, e ainda espaços verdes e outros espaços de utilização colectiva” (alínea h), artigo 2º). Entre os quais estão, naturalmente, os espaços de estacionamento, ainda que não referidos expressamente. Um “pequeno detalhe”, de dedução óbvia e lógica, especialmente para os profissionais, de importância decisiva para uma correcta análise das situações, mas que era, com frequência, ignorado.

Evidentemente, perante tal lapso, a solução prática realmente eficiente que os técnicos da administração encontraram, por imposição do empirismo da prática aplicada, da realidade - não isenta de enormes contrariedades, problemas e embaraços, como acabámos de salientar -, foi a de não cumprir a lei nestes casos, ou, se quisermos, foi a de lhe dar uma interpretação adequada e coerente com a realidade prática (e sem dúvida legítima, face à manifesta contradição material e objectiva existente e, como vimos, à própria lei). Um penoso dilema que, não sendo propriamente uma solução desejável e que deva ser generalizada, bem pelo contrário, é seguramente um mero detalhe insignificante se comparado com os efeitos perversos que tal disposição (interpretada dessa maneira) provoca na esfera dos interesses legítimos dos particulares, com tanta confusão e tantos embaraços que lhes são infligidos para verem satisfeitos os seus pedidos. Estes, sem dúvida, muito mais devastadores e perniciosos.

De qualquer maneira, nada disto tem sido preocupante, tanto para o legislador como para os municípios. Em primeiro lugar porque não existe consciência destas incoerências, desajustamentos e contradições (e dos seus efeitos) - entre tantos e tão diversificados - e em segundo, porque, como dissemos, o proprietário procede obrigatoriamente ao pagamento da respectiva compensação. E é isso que verdadeiramente importa, uma vez que a perspectiva estritamente económica, que lhe está subjacente, é a de que é desta maneira que se corrigem as distorções provocadas pelas externalidades negativas da construção (a sobrecarga do seu impacte urbanístico e a conseqüente perda económica e de bem-estar para a sociedade), internalizando-as nos custos de produção e, portanto, controlando essas mesmas externalidades, supostamente para um nível considerado óptimo.

Sem pretendermos ceifar em seara alheia - já que o tema recomenda a reflexão técnica do economista (e talvez, até mesmo algo aturada) -, arriscamos lembrar, ainda assim, que o nível óptimo de controlo de uma externalidade é aquele que maximiza os benefícios líquidos desse controlo. O que significa que esse controlo, neste caso exercido por meio da tributação (a compensação, com a qual se penalizam os causadores das externalidades e se procura ressarcir a sociedade, pelos prejuízos) só deve ser exercido

até ao ponto em que o benefício que se retira iguala o custo de controlar essa mesma externalidade. Podendo, no entanto, ser diferente de zero, se existir na sociedade o entendimento (que, em princípio, o legislador e os municípios representarão) de que se trata de um “valor maior” que merece investimento e, portanto, sacrifícios de riqueza.

Ora, é isto, segundo cremos, que está precisamente a acontecer, ao menos se considerarmos que os custos dessa tributação (manifestamente excessiva, especialmente se lhe acrescentarmos a Taxa Municipal de Urbanização - TMU) se vão reflectir nos preços de um bem básico e essencial, para uma boa parte da sociedade dela carente, como é a habitação. Sem que, todavia, se tivesse reduzido o contributo que, através dos impostos, toda a sociedade em geral (incluindo a que carece de habitação), já paga para o reforço e manutenção das infra-estruturas urbanas. E pior: está a acontecer de forma subvertida. Não em nome da sociedade, mas contra ela. Não em nome da cidade como um valor em si, como sendo o palco ou o ninho de culturas, onde as hierarquias sociais se esbatem, a mobilidade social é sempre possível e a diversidade pode florescer e triunfar, e que favorece e estimula as economias de escala, o desenvolvimento e a inovação, como refere Klaus Toepfer. E, portanto, de acordo com uma perspectiva que vê a sua construção, o “fazer cidade”, como uma actividade geradora de externalidades positivas. Mas antes em nome de um discurso ruralista, que vê a cidade como algo mau. O que, além de ser profundamente falso é também manifestamente contraditório com a realidade dos factos.

Sem dúvida, as cidades, em particular as grandes cidades, sofrem de muitos problemas e carências e, por isso, precisam de ser geridas e administradas de forma competente, eficaz e criativa, para se poderem neutralizar as muitas externalidades negativas que geram. Mas, tal como salienta o próprio Secretário Geral Adjunto das Nações Unidas e Director Executivo do PNUMA¹⁹⁷, que citámos em cima, estão longe de ser algo mau, inclusivamente em termos da sobrecarga ecológica (a acusação mais grave e mais difundida que se lhes apontam). Com efeito, como observa Klaus Toepfer, a sobrecarga ambiental urbana relativamente desproporcionada é aceitável até certo grau devido a que, em algumas questões, o impacto ambiental per capita das cidades é menor do que aquele que seria gerado por um número similar de pessoas num ambiente rural [e, naturalmente, com a dispersão urbana]. As cidades concentram populações reduzindo a pressão da terra, gerando economias de certa escala e facilitando a proximidade da infra-estrutura e dos serviços.

¹⁹⁷ Revista do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, Nuestro Planeta, Tomo 16 Nº 1. Pode ser consultada em <http://www.scribd.com/doc/6757624/Revistas-Unep-Cidades-Verdes>. Acesso em: 5 de Junho de 2009.

Em suma, não é difícil ver que o conceito de edifício com impacte semelhante a um loteamento e agora de impacte relevante, consagrado no RJUE, nada mais é do que um falso mito. Uma subversão preocupante e manifestamente contraproducente, que tem como principal finalidade gerar as avultadas receitas que gera para os municípios. E que apenas pode ser explicada pelos excessos da tendência político-ideológica que todos os governos ocidentais encetaram, de forma generalizada e galopante, por imitação dos Estados Unidos, e que conduziu ao manifesto desequilíbrio na redistribuição da riqueza que hoje se verifica, e por consequência, em grande parte, ao colapso do sistema económico e à crise actual. Mas também de muitos efeitos perversos a vários outros níveis para a actividade socialmente necessária e potencialmente benéfica que é a construção e transformação da cidade. E designadamente ao nível da agilização, simplificação e clarificação da instrução dos pedidos e do controlo prévio das operações objecto desses mesmos pedidos, cada vez mais envoltos em complexas e labirínticas confusões, que determinam e impõem práticas de funcionamento na administração pública, cujos custos externos (também chamados de contexto), prejudicam gravemente a actividade das empresas e a vida dos cidadãos. Questão que, aliás, tem sido frequentemente (mas com alguma intermitência mediática) encarada como um problema nacional da mais alta importância, como é do conhecimento geral.

5.7. Exemplo 7: A Taxa Municipal de Urbanização (TMU)

Nas circunstâncias acabadas de descrever, uma questão especialmente intrigante que se poderá colocar com inteira propriedade, é a de como se poderão criar e desenvolver as iniciativas de construção e transformação da cidade, posto que à da Taxa de Compensação acrescem ainda os não menos pesados encargos da Taxa Municipal de Urbanização (TMU). Curiosamente também ela envolta em ambiguidades e contradições, que o legislador não tem conseguido esclarecer devidamente, apesar do esforço que fez nesse sentido no preâmbulo do Decreto-Lei nº 555/99, de 16 de Setembro. Acabando, assim, por se traduzir em mais receitas para os municípios, mas agravando sobremaneira e de forma arbitrária e injustificada os custos para o promotor particular e, consequentemente, do mercado da habitação.

Esta taxa, hoje fixada no artigo 116º do RJUE, foi prevista no Decreto-Lei nº 445/91, de 20 de Novembro, no artigo 68º nos seguintes termos: a emissão de alvarás de licença de construção e de utilização está sujeita ao pagamento das taxas a que se refere a alínea b) do artigo 11º da Lei nº 1/87, de 6 de Janeiro (Lei da Finanças Locais, entretanto alterada)

não havendo lugar ao pagamento de quaisquer mais-valias ou compensações (nº 1); a câmara municipal, com o deferimento do pedido de licenciamento, procede à liquidação das taxas em conformidade com o regulamento aprovado pela assembleia municipal (nº 2).

A controvérsia suscitada em torno desta taxa, que acabou por se designar TMU, era aparentemente muito simples. Resumia-se ao facto das Câmaras Municipais cobrarem a referida taxa pela realização das infra-estruturas, contra o entendimento de alguns juristas proeminentes e dos próprios tribunais (que chegaram a decidir favoravelmente algumas, aliás, poucas, impugnações intentadas contra tal cobrança) quando essas mesmas infra-estruturas eram realizadas pelos respectivos proprietários. Por conseguinte, a dúvida que precisava de ser esclarecida era a de se esta taxa deveria ser ou não cobrada aos proprietários que realizassem as respectivas infra-estruturas exigidas pelas obras que construam e não no caso de ficarem ao encargo da câmara municipal. Sendo que o entendimento corrente é o de que, se o proprietário realizar essas obras, deve ficar isento dessa taxa ou pagar apenas o valor remanescente entre a taxa e as despesas que teve com a execução das infra-estruturas, caso exista algum diferencial. Mas sempre, apenas e só, nas circunstâncias das mesmas serem realizadas pelo proprietário, que é o que efectivamente acontece, por regra.

No preâmbulo da primeira versão do RJUE (Decreto-Lei nº 555/99, de 16 de Dezembro) é referido o seguinte, na tentativa de esclarecer esta dúvida: “propõe-se igualmente um novo regime das taxas urbanísticas devidas pela realização de operações urbanísticas, no sentido de terminar com a polémica sobre se no licenciamento de obras particulares pode ou não ser cobrada a taxa pela realização, manutenção e reforço das infra-estruturas urbanísticas actualmente prevista no artigo 19º, alínea a), da Lei das Finanças Locais¹⁹⁸,

¹⁹⁸ Sublinhe-se que se trata da Lei nº 42/98, de 6 de Agosto que, precisamente, alterou a Lei nº 1/87, de 6 de Janeiro. A Lei nº 42/98, de 6 de Agosto, foi, entretanto, alterada sucessivamente pelas Leis 87-B/98 31.12, 3-B/2000 de 04.04, 15/2001 de 05.06, 94/2001 de 20.08, 109-B/2001 de 27.12 e pela Lei Orgânica 2/2002 de 28.08. nº 2/2007, de 15 de Janeiro, por sua vez alterada pelas Leis nºs 3-B/2010, de 28 de Abril, 12-A/2010, de 30 de Junho e 55-A/2010, de 31 de Dezembro. De referir que a Lei das Finanças Locais de 1998 implicou um acréscimo da transferência do Estado para as autarquias locais, sem um aumento significativo das suas competências, e determinou um aumento do défice total das Administrações Públicas da ordem de 0.2/0.3 por cento do PIB (Boletim económico do Banco de Portugal/Março 2002). As alterações nas formas de cálculo conduziram a que em 1999 o acréscimo das transferências tivesse sido de 19.7 por cento, ao invés do acréscimo de apenas 6.3 por cento se a legislação anterior se tivesse mantido em vigor, e também a que o número de funcionários, de serviços, de viaturas, etc., tivesse aumentado cerca de um terço.

clarificando-se que a realização daquelas obras está sujeita ao pagamento da aludida taxa, sempre que pela sua natureza impliquem um acréscimo dos encargos públicos de realização, manutenção e reforço das infra-estruturas e serviços gerais do município equivalente ou até superior ao que resulta do licenciamento de uma operação de loteamento urbano.”

Com este esclarecimento, resulta claro que a TMU só pode ser cobrada se determinada obra implicar, não um qualquer acréscimo dos encargos públicos de realização, manutenção e reforço das infra-estruturas e serviços gerais, mas apenas um acréscimo equivalente ou superior ao de uma operação de loteamento. Caso contrário será suportado pelo município. Todavia, à semelhança da problemática em torno da taxa de compensação, há pouco evidenciada (que, por ninguém saber de que loteamento se trata, passou a ser aplicada a todas as obras, com excepção das moradias unifamiliares - de uma maneira geral a qualquer construção que disponha de mais de duas unidades de ocupação com acesso directo do espaço exterior, que possua 1000 m² de área bruta de construção, etc), também a TMU passou a ser cobrada de forma generalizada e extensiva. E é cobrada independentemente da quantidade e dos custos das correspondentes infra-estruturas que os respectivos proprietários são sempre obrigados a realizar e que, obviamente, tanto quanto nos é dado a saber (e a observar na prática), não são realizadas nem reforçadas pelo município. Para quem, por motivo óbvios, apenas são remetidas, isso sim, a manutenção e os serviços gerais (abastecimento de água, saneamento, recolha de resíduos e outros), que, como é do conhecimento geral, já são pagos por todos os cidadãos - e muito bem pagos, de acordo com o sentimento generalizado na sociedade.

Parece-nos evidente que o legislador ao manter neste esclarecimento a mesma noção, polissémica e ambígua desta taxa, utilizada antes, isto é, como sendo uma “taxa pela realização” - noção que é conformada pela expressão “pode ou não ser cobrada a ‘taxa pela realização’, manutenção e reforço das infra-estruturas urbanísticas” -, considerou uma perspectiva diferente daquela que gera a polémica que, entretanto, se instalou. Porventura a perspectiva de que o cerne da confusão se prendia apenas com o pagamento ou não da taxa para custear as infra-estruturas exigidas pela obra. Tanto mais que parece elementar (e lógico) pensar que se devem pagar os custos pelas infra-estruturas necessárias, quando existem, e um contra-senso óbvio pagá-los duas vezes, isto é, quando o próprio as realiza. O que, sendo um paradoxo evidente, acabou por ser o critério que passou a vigorar por força da confusão.

A perspectiva do legislador talvez tenha sido fundamentada no facto, aliás, perfeitamente compreensível, de poder existir, em determinados contextos ou situações, a necessidade

de executar infra-estruturas para além dos domínios da propriedade da obra em causa (o que, de facto, ocorre com frequência, com arruamentos, abastecimento de água, saneamento, electricidade, etc.) e, nessa medida, poder haver vantagens, nomeadamente ao nível do seu programa plurianual de investimentos municipais (um dos elementos a ter em conta na fundamentação do cálculo das taxas previstas nos projectos de regulamento, conforme determina a alínea a), nº 5 do supra-citado artigo 116º), em ser a própria câmara municipal a executar, ou mandar executar, no momento e nas condições que entender mais convenientes. E designadamente, entre outros aspectos, em termos da sua abrangência e amplitude espaciais face à necessidade de dotar dessas mesmas infra-estruturas outras áreas que delas necessitem.

Porém, a realidade prática é completamente diferente. As câmaras municipais, por regra, sempre impuseram a realização das respectivas infra-estruturas exigidas pelas obras em licenciamento, mesmo que estas se situem para além dos domínios da propriedade da obra (sem as quais, aliás, não poderão obter a respectiva autorização de utilização). E não raramente, inclusivamente, tirando partido da sua posição dominante para impor aos proprietários trabalhos que elas próprias, há muito tempo deveriam ter realizado e não realizaram, por vezes manifestamente desproporcionados ou exigindo a utilização de materiais mais dispendiosos, que elas nunca utilizariam, ou a substituição de materiais de pior qualidade, que elas próprias instalaram há relativamente pouco tempo. Trabalhos cujos custos, por vezes superiores à TMU, somados à TMU, à taxa de compensação e às restantes taxas que sempre foram cobradas (e também algumas novas: taxa de apreciação, de aditamentos, de prorrogação, etc.), têm vindo a onerar de forma desajustada e desproporcionada uma actividade, exponencial e progressivamente mais exigente e complexa. Dificultando e impedindo deste modo o acesso a potenciais iniciativas da maioria dos cidadãos e das empresas de pequena e média dimensão, e restringindo-a apenas ao alcance das grandes empresas e grandes grupos económicos. O que, por certo, em conjunto com as confusões antes evidenciadas, poderá pôr em risco a sua sustentabilidade intrínseca e, ao menos potencialmente, determinar o seu colapso e consequente extinção.

E o pior - ironia das ironias - é que o legislador, nos artigos 24º e 25º do RJUE (Lei nº 60/2007 de 4 de Setembro) parece ter deixado clara a sua intenção de que a TMU apenas deveria ser cobrada nos casos em que o proprietário não realiza as referidas infra-estruturas necessárias. E fá-lo, precisamente, ao estabelecer, no artigo 24º, que o pedido de licenciamento pode ser indeferido (nos casos da generalidade das obras): quando “a operação urbanística constituir, comprovadamente, uma sobrecarga in comportável para as infra-estruturas ou serviços gerais existentes, ou implicar para o município a construção ou

manutenção de equipamentos, a realização de trabalhos ou a prestação de serviços por este não previstos, designadamente quanto a arruamentos e redes de abastecimento de água, de energia eléctrica ou de saneamento” [nº 2, b)]. Ou ainda (no caso das obras de construção, de alteração e de ampliação em área não abrangida por operação de loteamento) “na ausência de arruamentos ou de infra-estruturas de abastecimento de água e saneamento ou se a obra projectada constituir, comprovadamente, uma sobrecarga incomportável para as infra-estruturas existentes” (nº 5).

E finalmente, ao fixar, no artigo e 25º, que essas mesmas obras podem ser deferidas, “desde que o requerente, na audiência prévia, se comprometa a realizar os trabalhos necessários ou a assumir os encargos inerentes à sua execução, bem como os encargos de funcionamento das infra-estruturas por um período mínimo de 10 anos” (nº 1). Devendo nesse caso, “antes da emissão do alvará, celebrar com a câmara municipal contrato relativo ao cumprimento das obrigações assumidas e prestar caução adequada, **beneficiando de redução proporcional ou isenção das taxas por realização de infra-estruturas urbanísticas**, nos termos a fixar em regulamento municipal” (nº 3).

Alheando-nos de comentar a perspectiva, verdadeiramente surrealista, de se pretender vincular os particulares aos encargos de funcionamento das infra-estruturas públicas por 10 anos ou mais depois de terem assumido os encargos da sua execução (uma opção que, além de muito pouco razoável e desproporcionada, contraria, injustificadamente, as regras adoptadas e há muito postas em prática, lucidamente, para as obras de urbanização das operações de loteamento), não é difícil perceber que, se nestas circunstâncias, isto é, se quando a obra em questão constitui comprovadamente uma sobrecarga insuportável para as infra-estruturas existentes, o proprietário (requerente) beneficia de redução proporcional ou isenção das taxas por realização das infra-estruturas, logicamente por maioria de razão essa redução ou isenção deve ocorrer nas situações em que as realiza quando a sobrecarga é comportável como em geral acontece. De nada servindo, pois, que algumas câmaras municipais, aproveitando a oportunidade para resolverem, elas próprias, a indefinição, tenham previsto, nos seus regulamentos, que a referida taxa se destina a compensar o município pelos encargos de obras por si realizadas ou a realizar e que se desenvolvam ou que se situem para além dos limites exteriores da área objecto da operação urbanística.

E só vislumbramos uma única explicação para não ser assim na prática (e nunca ter sido assim): a enorme confusão de um texto legal que, querendo prever e articular tudo, se enredou, visivelmente, num “novelo” (diríamos até, numa monumental “embrulhada”, qual labirinto de ideias, disposições e previsões), do qual não consegue descortinar a ponta.

Confusão que vai permitindo às câmaras municipais fazerem pouco menos do que o que lhes apetece, criando “a imagem do pesadelo que, entre nós, persegue os que procuram alcançar uma licença de construção outorgada no cumprimento da Lei e dos regulamentos” de que falam Fernando Gonçalves e João Bento¹⁹⁹ - “a imagem da cuba de vinho, repleta de sapos, cobras e serpentes”, onde mergulhou a mãe-ogre do príncipe encantado, na história de Charles Perrault - e onde, na implacável realidade do quotidiano, os particulares, embriagados, picados, mordidos e envenenados (tal como, por certo, a mãe-ogre da história), vão afogando as suas iniciativas, os arquitectos a sua arquitectura e o país, como escrevem - e muito bem - os autores supra-citados, “definindo sob a alçada de um direito torto, esquecido que a justiça perde o rumo sem a presença viva da beleza [que começa por se expressar nas ideias e no pensamento, sublinhado nosso] e que, sem justiça, as cidades e os campos dificilmente conseguem prosperar”.

O percurso atribulado por que passou a redacção deste RJUE, desde o seu nascimento, em 16 de Dezembro de 1999, até 30 de Março de 2010, que inclui o esforço de simplificação, integrado no Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa, mais conhecido por “Simplex” (cujo logro, como temos vindo a observar - e que já deve ser claro para todos, neste momento -, nos devia indignar, independentemente da sua bondade, de que, por certo, ninguém duvidará), demonstram, definitivamente, que se atingiu um estágio de conhecimento, sem dúvida, mais consistente do que aquele que se possuía antes (o que tinha de ocorrer necessariamente). Porém, o mais perigoso de todos: aquele que dá a ilusão das certezas e a presunção de que se sabe tudo. O que não augura nada de bom para o futuro, nomeadamente para o que aí vem a muito curto prazo, espera-se: a revisão do clássico Regulamento de Edificações Urbanas (RGEU) de 1951.

5.8. Exemplo 8: O caso da Propriedade Horizontal como elemento do projecto de arquitectura

Não vão muito longe os tempos em que o projecto que contém e define o regime de propriedade horizontal era confrontado com o projecto aprovado no próprio cartório notarial, para o correspondente registo na conservatória do registo predial do título constitutivo da mesma, por opção do interessado (aliás, alguns cartórios ainda publicitam essa modalidade). É certo, uma conquista depois de uma longa tradição em que eram certificadas pelas câmaras municipais. Cremos que o legislador (ou melhor, os relatores da

¹⁹⁹ Fernando Gonçalves e João Bento, “*Política sem Arquitectura, Território sem Memória*”
Jornal Arquitectos, 232, Julho/Setembro 2008.

comissão de trabalho) ou esqueceu ou não estava na posse deste conhecimento quando, no RJUE (nas sucessivas redacções), pretendeu simplificar os procedimentos administrativos, assinando, afinal, a “sentença de morte” desta conquista. Porventura distraído e “embalado” a prever no nº 1 e nº 2 do artigo 66º que a autorização de utilização tanto pode incidir sobre a totalidade do edifício como sobre cada uma das suas fracções individualmente, desde que as partes comuns estejam em condições de ser utilizadas (ou seja, a prever e articular tudo). Prescrevendo no nº 3 do citado artigo 66º o seguinte: “caso o interessado não tenha ainda requerido a certificação pela câmara municipal de que o edifício satisfaz os requisitos legais para a sua constituição em regime de propriedade horizontal, tal pedido pode integrar o requerimento de autorização de utilização”. E foi quanto bastou para complicar tudo.

É evidente que não excluímos a hipótese de que o recuo protagonizado por esta reforma tenha tido por base uma decisão deliberada e consciente, que se sobrepôs como valor maior ao esforço de simplificação. Por exemplo, eventuais problemas de eficácia ou outros, resultantes da experiência desse passado recente. Porém, para admitirmos isso, teremos antes de aceitar que a tarefa de verificar se o projecto que contém e define a divisão do prédio em propriedade horizontal corresponde ou não ao projecto aprovado ou, sendo mais precisos, se o edifício satisfaz os requisitos legais para a sua constituição em regime de propriedade horizontal é uma tarefa de grandes exigências técnicas ou que impõe alguma preparação especial. E simultaneamente considerar que o papel da administração é indispensável e insubstituível. O que, em ambos os casos, está-se muito longe da verdade, como toda a gente sabe.

Aliás, o RJUE vai muito mais longe ao remeter para a Portaria nº 232/2008, de 11 de Março, a indicação dos elementos instrutores dos pedidos de realização de operações urbanísticas. Muito mais longe e muito mais elucidativo na ânsia de prever tudo com a maior das minúcias. No nº 3 do artigo 11º estabelece que o projecto de arquitectura deve conter, no mínimo, entre muitos outros elementos (que normalmente compõem um projecto de arquitectura: plantas, alçados, cortes, etc., mas, com todos os detalhes, incluindo da memória descritiva e justificativa), a “discriminação das partes do edifício correspondentes às várias fracções e partes comuns, valor relativo de cada fracção, expressa em percentagem ou permilagem, do valor total do prédio, caso se pretenda que o edifício fique sujeito ao regime da propriedade horizontal”. Repetimos, em síntese: o projecto de arquitectura deve conter, no mínimo, além dos elementos normais, a propriedade horizontal - mas, evidentemente, caso se pretenda que o edifício fique sujeito ao regime da propriedade horizontal.

Todos os profissionais com o mínimo de experiência sabem que, a menos que se coloque a hipótese meramente académica (que excluirmos), nunca - mas, mesmo nunca, por ser inexecutável - se elabora uma propriedade horizontal sem que o edifício esteja acabado. A razão é simples. Até estar acabado, muita coisa pode ser alterada (por exemplo, fogos que se juntam para formar um único completamente diferente, estabelecimentos comerciais que se modificam, que se juntam ou que se subdividem para satisfazer programas de compradores, garagens que se organizam de maneira diferente, etc., para não falar em factos ainda mais imprevisíveis que sempre acontecem). Isto é, antes de estar acabado nunca ninguém pode saber, de forma definitiva, como vai ficar a divisão da propriedade. Por outro lado, há factores de ponderação a considerar no valor de cada fracção autónoma em relação ao valor total do prédio, portanto nos cálculos da percentagem ou permissão a atribuir a cada propriedade, que se impõem na elaboração de uma propriedade horizontal (se não necessariamente, ao menos para respeitar os critérios de uma correcta e justa elaboração). Por exemplo, boas vistas ou falta delas devido à obstrução por um edifício entretanto construído ou à sua localização, sombreamentos permanentes, ou outros aspectos. Factores esses que não constam no projecto e que exigem, não apenas que o edifício esteja construído, mas também uma análise criteriosa do local com o edifício construído.

Ora, é manifestamente evidente que os técnicos que apoiaram a árdua e complexa tarefa de elaboração do RJUE, têm apenas uma ideia vaga deste instrumento. Nunca fizeram nenhuma propriedade horizontal e também não sabem muito bem o que é e para que serve uma propriedade horizontal. A experiência, isto é, a visão do contexto (ou, então, a prudência, que é sempre a melhor alternativa) seria suficiente para evitar que se tivesse previsto que a propriedade horizontal é um dos elementos mínimos a conter no projecto de arquitectura (até porque nada tem a ver com o projecto de arquitectura, nem com o licenciamento). Ainda que se tenha referido, expressamente e com toda a clareza, “caso se pretenda que o edifício fique sujeito ao regime da propriedade horizontal”. E isto, porque também há que ponderar devidamente os efeitos do teor do texto, isto é, de uma tal terminologia sobre o contexto (ainda que, em boa verdade, pareça elementar e inócua), quer dizer sobre os serviços municipais (que caracterizámos), que são quem efectivamente vai proceder à sua aplicação, e portanto à sua interpretação. E que, como já atrás adiantámos, exigem uma determinada adequação do direito que lhes é dirigido, uma “ergonomia” própria (como, então, designámos esta adequação). Tomando, nomeadamente, em consideração que muitos dos técnicos que compõem esses serviços, talvez a maioria, também não sabem muito bem o que é e para que serve uma propriedade horizontal, que alguns nunca projectaram e construíram um edifício e que outros, dada a sua formação, nem sequer projectam (uma heresia que, como antes

referimos, devia ser considerada algo patológico e um contra-senso aberrante). Sendo que, de uma maneira geral, são sempre técnicos novos - recém-formados, “puros” e sem vícios - que desempenham estas funções na Administração Pública local (e com inteira justificação - sublinhe-se -, dado que, face ao contexto descrito, de completa contradição e enorme confusão, e ao conseqüente clima generalizado de suspeição, são eles que melhor desempenham esta tarefa e, mais importante, além disso, que melhor respondem às expectativas, se não de toda a sociedade, pelos menos dos responsáveis políticos que a representam).

A prova inequívoca da veracidade e pertinência destes fundamentos, é-nos dada pela dramática realidade, isto é, pelos efeitos práticos de tal disposição. Com efeito, algumas câmaras municipais (e, certamente, não serão todas, estamos em crer) adoptaram o procedimento (sistemático) de, após a entrega dos respectivos pedidos, notificarem os requerentes, para que apresentem a respectiva propriedade horizontal, transpondo os exactos termos da disposição, incluindo a expressão, “caso pretenda que o edifício fique sujeito ao regime da propriedade horizontal”.

Dir-se-á, certamente, que há excesso de zelo - e pode acrescentar-se com toda a propriedade, inculto. Mas, como vimos, é manifesto que isso não explica tudo. Os serviços, talvez estimulados pelo exemplo, por assim dizer, cuidadoso e meticuloso do legislador (e das elites), querem simplesmente ver justificada a ausência desse elemento (que a lei até considera que é um elemento mínimo do conteúdo do projecto de arquitectura) e, naturalmente, o não cumprimento integral da disposição. Já que, em boa verdade, nunca ninguém em processo algum prestou e presta tal informação. A questão é resolvida (mais uma solução do empirismo da prática aplicada, mas qual tortura intelectual) com a apresentação de uma declaração, afirmando que não se pretende que o edifício fique sujeito ao regime da propriedade horizontal. Ainda que todos saibam que, na prática, tal não corresponde à verdade tratando-se de um edifício de habitação colectiva, mas apenas à verdade do momento. E saibam, por conseguinte, que no momento oportuno (aquando do pedido de autorização de utilização), ela irá ser apresentada para a necessária certificação (ainda que, como dissemos, tal imposição nada tenha a ver com a tão propalada simplificação e seja precisamente o contrário). Com toda esta “trapalhada”, pode-se, pois, perguntar se está ou não está posta em causa a dignidade dos cidadãos, designadamente dos particulares interessados em algum pedido e, de forma muito especial, dos arquitectos, que são quem, de facto, tem de enfrentar e de dar resposta a todas estas adversidades, manifestamente absurdas, excessivas, desnecessárias e, sobretudo, indignas.

5.9. Exemplo 9: Apresentação do Projecto de Execução

O RJUE, no nº4 do artigo 80º, introduz esta inovação peculiar, ao estabelecer que “no prazo de 60 dias a contar do início dos trabalhos, relativos às operações urbanísticas referidas nas alíneas c) a e) do nº 2 do artigo 4º, deve o promotor da obra apresentar na câmara municipal cópia do projecto de execução de arquitectura e de engenharia das especialidades”. Sublinhe-se que as operações urbanísticas abrangidas representam a quantidade mais significativa, com exclusão apenas das obras admitidas a comunicação prévia e das obras de escassa relevância urbanística. Estas últimas pelo facto de ficarem isentas de qualquer tipo de controlo, e por conseguinte de não carecerem de licença ou de comunicação prévia.

No nosso ponto de vista, a obrigatoriedade de apresentação do projecto de execução constitui, porventura, uma das inovações mais surpreendentes deste RJUE. Não tanto pela sua importância ao nível dos seus efeitos (que não são de escassa relevância, como iremos ver mais adiante) mas, sobretudo, pelos propósitos que aparentemente lhe estão subjacentes. E, naturalmente, por contrariar manifestamente - por certo, deliberadamente, como um “valor maior” - a tão propalada “cruzada” da simplificação. Valor cuja relevância, aliás, nunca ofereceu quaisquer dúvidas, tendo permanecido incólume nas sucessivas redacções.

Seria certamente oportuno introduzir aqui a interpretação jurídica (de referência decisiva para as câmaras municipais: da CCDRALg²⁰⁰) sobre o nº4 do artigo 80º do RJUE (o mesmo é dizer, sobre o conteúdo do projecto de execução a apresentar pelo promotor da obra), segundo a qual se trata “apenas de apresentar (mais) uma cópia do projecto, e não de novos projectos de execução de arquitectura e das várias especialidades”. Vamos, no entanto, ignorá-la de forma permanente e definitiva, dado que se assim não fosse teríamos imediatamente que dar por terminada a presente reflexão, por confirmação das conclusões que apenas mais tarde pretendemos evidenciar de forma um pouco mais fundamentada. A

²⁰⁰ Trata-se do parecer jurídico da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve (CCDRALg), inserido no Resumo dos Pareceres Jurídicos – 2005 e 2006. A sua relevância é, obviamente, muito importante dado que estes pareceres são emitidos no âmbito das competências cometidas às Direcções Regionais da Administração Local inseridas nas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, precisamente para prestarem a informação necessária e para esclarecimento das câmaras municipais e outras entidades oficiais. Disponível em <http://www.ccdr-alg.pt/ccdr/index.php?module=ContentExpress&func=display&ceid=431>. Acesso em 13 de Julho de 2009.

saber: por um lado, o absurdo de ser obrigado a repetir a entrega dos mesmos elementos 60 dias após o início da obra (o que seria um abuso indigno e inqualificável, pois tal como se defende na interpretação em referência, destinar-se-ia “apenas a facilitar o trabalho prático dos técnicos de fiscalização das Câmaras Municipais que assim não necessitam de trazer o original do processo existente na Câmara, nem de tirar eles próprios, uma cópia para levarem consigo nas deslocações para fiscalização da obra”). Por outro, a confusão manifesta, inequívoca (e absolutamente desnecessária) que, por tal motivo, foi criada e de que daremos conta adiante.

Esta interpretação, além dos critérios de interpretação jurídica aos quais certamente obedecerá, também parece fundamentar-se na realidade histórica. Realidade histórica que demonstra manifestamente que o projecto de arquitectura, devidamente assistido como é comum acontecer, juntamente com todo o arsenal de projectos de especialidades com os quais se definem os elementos mais importantes e estruturais de uma edificação, se não mesmo todos, são elementos bastantes para uma correcta construção (considerando que ao empreiteiro, devidamente apoiado e assessorado tecnicamente, incumbe ainda aplicar as boas normas da arte de construir). Por conseguinte, vamos ignorá-la não por considerarmos que carece de pertinência, mas apenas por se afastar excessivamente da posição que, julgamos, será a dominante - e que, aliás, partilhamos. E também daquela que estaria, segundo cremos, na mente dos técnicos que apoiaram e assessoraram o diploma. Ou seja, da posição que considera que uma tal interpretação (a corresponder de facto ao projecto de execução), corresponde meramente ao conteúdo mínimo e elementar de um projecto de execução, e que entende que o verdadeiro sentido a dar ao conceito é o de um trabalho de detalhe pormenorizado da obra como factor potenciador (especialmente se levado à exaustão) da sua qualidade. E desde logo por ter como referência um conceito de qualidade bastante mais amplo do que aquele que é definido meramente pelos elementos mais importantes e estruturais - embora estes sejam, sem dúvida, os mais decisivos sob o ponto de vista utilitário e material - e por ser revelador de uma maior entrega e empenhamento, por parte dos autores. Aspectos seguramente decisivos para esse resultado final. Não obstante esta diferença de posição, não podemos deixar de reconhecer que se trata manifestamente de uma interpretação-referência muito importante e incontornável, que terá a virtude de nos mostrar, de forma imediata, inequívoca e clara, a confusão que se instalou.

O conceito de projecto de execução encontra-se actualmente definido na Portaria nº 701 – H/2008, de 29 de Julho (que revoga e substitui a Portaria de 7 de Fevereiro de 1972, publicada no Diário da República, 2ª série, nº 35 - suplemento -, de 11 de Fevereiro de 1972, que aprovou as instruções para o cálculo dos honorários e as exigências e requisitos

referentes à elaboração dos projectos de obras públicas). Tendo por base este diploma, podemos, numa breve síntese, definir o projecto de execução como sendo um “documento elaborado pelo projectista, a partir do estudo prévio ou do ante-projecto aprovado pelo dono da obra, destinado a facultar todos os elementos necessários à definição rigorosa dos trabalhos a executar” [artigo 1º, t)].

O nº 2 do artigo 7º da supra-citada portaria refere que “se outras condições não forem fixadas no contrato, o projecto de execução inclui, além de outros elementos constantes na regulamentação aplicável, as seguintes peças: memória descritiva e justificativa [a)]; cálculos relativos às diferentes partes da obra [b)]; medições e mapas de quantidade e qualidade de trabalhos [c)]; orçamento [d)]; peças desenhadas [e)]; condições técnicas [f)]. Isto, naturalmente, além dos elementos especiais definidos no artigo 19º.

É óbvio que a exigência de apresentação do projecto de execução fixada no RJUE não é aplicável às obras públicas, visto estas não carecerem de licenciamento, mas apenas às obras particulares. As formas de elaboração dos projectos de obras particulares, diferentemente dos projectos de obras públicas (que, como vimos, se encontram reguladas pela referida portaria), têm sido determinadas pela conjugação de factores tão diversos como a tradição ligada às práticas e técnicas profissionais, isto é, ao saber-fazer próprio da profissão, às exigências normativas relativamente aos aspectos a definir e salientar, às peças a apresentar, ao tipo de obra, de cliente e de promoção e às características de mercado, entre outros.

É do conhecimento geral que, em especial, os três últimos factores são sempre influenciados - e de forma determinante - pela interacção entre a cultura e as condições sócio-económicas. E será certamente consensual (a sua evidência é, aliás, particularmente manifesta) afirmar que foram especialmente marcados pela “cultura 73/73”. Quer dizer, pela tradição de um mercado da arquitectura dominado por técnicos não habilitados, que podiam subscrever projectos de arquitectura e até emitir pareceres na qualidade de técnicos das câmaras municipais. Ou, numa visão mais profunda deste fenómeno, por uma cultura que conduziu o legislador a instituir que técnicos não habilitados pudessem subscrever projectos de arquitectura, devido à escassez de arquitectos, especialmente na província. Mas, depois disso (quando estes já eram abundantes), a aceitar acriticamente e passivamente - e também estranhamente - por demasiado tempo (até Maio de 2009, como referimos atrás, mesmo contra as directivas europeias) que esta situação se mantivesse inalterada. E, aliás, a encarar com toda a normalidade e a maior indiferença que técnicos com formações diversas, sem nenhuma ligação ao projecto de arquitectura, se pronunciam sobre projectos de arquitectura e sobre

urbanismo no quadro institucional do controlo prévio das operações urbanísticas. Ou seja, pressupondo a existência do domínio analítico ou, se quisermos, da compreensão e da forma de sentir os problemas envolvidos no projecto de arquitectura e na organização do espaço, indispensável para essa prática e que só a formação específica e a experiência de projectar arquitectura podem, efectivamente, fornecer (e não sem grandes exigências a nível interdisciplinar).

O contributo agora dado para a mudança desta cultura com a revogação do Decreto-Lei nº 73/73 e a entrada em vigor da Lei nº 31/2009, de 3 de Julho, foi sem dúvida de importância decisiva. Mas não foi a mudança. A mudança será certamente um processo necessariamente sistémico, progressivo e lento. Será um processo que logicamente vai perdurar por muitos e longos anos até que novos hábitos, novas formas de fazer e novos comportamentos e relacionamentos se sobreponham à cultura actual. E, por mero acaso, será também um processo que irá perpassar, seguramente, um período pouco favorável como é aquele que se vive neste momento (de que, aliás, não há memória): de profunda estagnação, enormes dificuldades e, sobretudo, carregado de incertezas e contradições a todos os níveis, e em particular na construção e no urbanismo. Ou seja, um clima profundamente adverso para o sector da construção, para o mercado da encomenda dos projectos²⁰¹ e para a obtenção das respectivas licenças. Tão adverso que o desígnio de juntar e articular tudo, protagonizado por este RJUE, parece muito mais uma “ironia” contingente e aleatória (determinada pelos ciclos políticos) difícil de explicar, do que propriamente uma acção ponderada, oportuna, lúcida e concertada.

De facto, juntar a revisão do 73/73, isto é, atribuir aos arquitectos a exclusividade pela prática dos actos próprios da profissão, com a implementação de medidas para a melhoria

²⁰¹ Baseamos as perspectivas de um futuro especialmente adverso, não apenas face à estagnação económica, que terá como consequência, inevitável e lógica, uma redução drástica das iniciativas e, necessariamente, das encomendas, mas também, e sobretudo, devido à implementação dos princípios comunitários da livre concorrência do mercado, que colocam no mesmo nível todo o tipo bens e serviços, independentemente da sua especificidade e do seu carácter cultural ou social (no nosso caso consumada com a entrada em vigor da Portaria nº 701 – H/2008, de 29 de Julho), que, como se sabe, impede a fixação de preços de referência (ou quaisquer outros) relativamente aos honorários a praticar. Um aspecto que, com o mercado desequilibrado e o nível sócio-económico que temos (basta ver o preço do trabalho em geral, o poder de compra e o nível de vida da maioria dos restantes países), a prática de uma arquitectura de subsistência, digamos assim, que sempre caracterizou o nosso país, e o exponencial aumento de profissionais (com sérias dificuldades de orientação para avaliarem e fixarem os preços do seu trabalho, em grande parte devido ao carácter individual e isolado do serviço que prestam), talvez venha a revelar-se um dos factores mais nefastos para a prática profissional e para a arquitectura, dado o seu carácter desestruturante.

da elaboração dos projectos como é, entre outras, o caso da apresentação do projecto de execução, parece no mínimo contraditório (e uma contradição de tal forma evidente que até pode levar a pensar que se pretendeu condicionar, de maneira diferente da anterior, a liberdade de acção dos arquitectos). E muito especialmente se atentarmos no facto da simplificação legislativa e administrativa - que se clamava massivamente como “valor maior” a atingir - ter sido posta de lado.

Juntar os novos requisitos, que começaram a ser impostos aos edifícios, quer a nível térmico e acústico (com valores europeus extremamente exigentes como os próprios especialistas reconhecem, na sua generalidade), quer a nível das acessibilidades a pessoas com mobilidade condicionada (com uma aplicação extensiva e generalizada e um regime hiper-complexo e nem sempre claro e coerente), com o nível sócio-económico do país onde, conforme foi noticiado na imprensa, algumas escolas chegaram a atingir a temperatura de 6º neste último inverno e onde a esmagadora maioria da população não tem manifestamente capacidade económica para manter a temperatura de conforto em sua casa nos meses de inverno, parece, à partida, enfermar de algum fundamentalismo e incoerência.

Juntar a simplificação legislativa e administrativa (ainda para mais transformada em “bandeira do regime”) com a imposição de uma quantidade quase infindável de exigências e requisitos meramente formais tidos como indispensáveis, mas que se podiam facilmente evitar, também não parece muito lógico, inteligente e acertado. E, para documentar eloquentemente este aspecto, bastará dizer, por exemplo, que hoje um processo possui tantos termos de responsabilidade do autor quantos os aditamentos submetidos (para além do necessário para iniciar a obra) - absolutamente inúteis, porquanto a paternidade (e a responsabilidade) já estão atestadas desde o início do procedimento; que se exige o preenchimento de uma série de formulários e fichas morosas e complexas (dados estatísticos, de segurança contra o risco de incêndios, etc.) com dados facilmente acessíveis ou que constam no projecto, e por vezes utilizando uma linguagem hermética e desfasada, que nada tem a ver com a linguagem arquitectónica. Isto, para já não falar da enunciação extensiva e hiper-detalhada dos elementos que devem instruir obrigatoriamente os pedidos, constante na Portaria nº 232/2008, de 11 de Março. Tornando inclusivamente indispensáveis alguns aspectos que o RJUE considera de escassa relevância urbanística e que, por isso, isenta de licença e de comunicação prévia se forem construídos de forma independente.

Complexificar o regime jurídico da construção, e portanto a actividade de controlo prévio das operações urbanísticas e o licenciamento, ao ponto de confundir os serviços (pelo

menos de algumas câmaras municipais), levando-os a rejeitar pedidos pelo simples facto de no termo de responsabilidade (entre os muitos que se apresentam) se fazer referência a três redacções do RJUE em vez de duas, por não fazer referência a um determinado diploma específico, ou por considerarem as soluções arquitectónicas apresentadas artificiosas (neste caso invocando o articulado do RJUE, que legitima o indeferimento por motivos estéticos), parece igualmente evidente que é contraditório e não beneficia nada nem ninguém.

Por conseguinte, numa perspectiva geral, parece-nos manifestamente evidente que face ao contexto contraditório descrito em que está imersa, a exigência de apresentação do projecto de execução se insere numa espécie de “vaga purificadora ou profilática” (qual “pedra fundamental”, de que fala Morin). Obviamente contraproducente e perniciosa. E se algumas dúvidas ainda pudessem existir elas seriam facilmente dissipadas através de uma análise mais específica e detalhada sob o ponto de vista operativo. Se não vejamos.

Sem dúvida, é inquestionável (como se referiu em cima) que se nas obras públicas as condições de elaboração do projecto e o seu conteúdo, e designadamente do projecto de execução, podem ser fixadas no contrato, é normal e natural que por maioria de razões o mesmo deve poder acontecer no âmbito das obras particulares. É aliás um direito. Direito que em boa verdade, pelo menos à primeira vista, não foi posto em causa no RJUE, uma vez que este apenas exige a sua apresentação. Dando, por conseguinte, inteira liberdade para que cada um dos autores decida sobre a forma como o apresenta.

O projecto de execução não é obviamente um projecto para apreciar ou verificar. O espírito consagrado no RJUE não é esse claramente (pelo menos por enquanto). Não é esse quer seja visto dentro do âmbito da interpretação-referência que atrás identificámos, quer da concepção que definimos. Pois, neste último caso, teríamos que admitir que o seu conteúdo continha matéria suficientemente relevante para apreciar ou verificar em sede de licenciamento. O que não é o caso como todos os profissionais sabem.

Numa primeira abordagem poder-se-á pensar que a apresentação do projecto de execução é uma consequência da evolução dos tempos modernos e de novas exigências e requisitos que a ciência ou a técnica mostraram ser necessários ou úteis à sociedade actual. E portanto, de um novo entendimento mais esclarecido e fundamentado. De facto, a razão que melhor parece explicar a sua emergência é o expressivo défice de qualidade da nossa construção, que certamente teria iluminado a razão dos “peritos reguladores”.

Porém, ainda que decorra deste novo entendimento (que parece ter uma expressiva adesão²⁰²), não se trata de uma exigência normal, ou pelo menos muito comum. De facto, difere de todas as modalidades de controlo habitualmente praticadas no urbanismo ou, se quisermos, na fiscalização preventiva tradicionalmente exercida pela administração urbanística. E é, precisamente, surpreendente porque não se encaixa nos padrões normais da actividade clássica de fiscalização preventiva da administração e do próprio Estado. Trata-se de um controlo que não tem por objectivo avaliar nenhuma das dimensões do conteúdo do projecto de execução, mas antes que se destina apenas a verificar a sua existência. E, portanto, que lhe atribui um carácter habilitante, na medida em que a simples apresentação autoriza o promotor a “manter-se em jogo”, se assim se pode dizer. De um controlo em que a mera apresentação é vista como um acto considerado suficiente para atingir as metas que lhe estão subjacentes. Que são, ao que tudo indica, o cumprimento das regras e princípios da correcta elaboração dos projectos de arquitectura. Pressupondo, desta maneira, uma maior probabilidade das regras e princípios da boa construção poderem vir a ser cumpridos. Ainda que tal não seja propriamente uma garantia como, aliás, é consabido. De resto, conhecem-se inúmeras obras, de qualidade altamente duvidosa - e até mesmo com problemas graves -, que foram realizadas com projectos de execução levados à exaustão.

Com efeito, o conceito instituído de projecto de execução de arquitectura, isto é, como projecto (ou documento) destinado a facultar todos os elementos necessários à boa execução dos trabalhos, é algo que não pode ser definido com precisão e que pode ser muito variável. O seu conteúdo ou a sua extensão depende precisamente dos elementos que são necessários à boa execução dos trabalhos. Ele não se destina a facultar todos os elementos da obra, mas apenas todos os necessários à boa execução dos trabalhos. E estes, por sua vez, dependem do tipo de obra e das suas características específicas (podendo-se considerar certos elementos construtivos e desconsiderar outros face ao seu carácter de complexidade ou simplicidade, de se utilizar um sistema de execução mais corrente ou menos corrente, etc.), do tipo de promotor ou construtor para quem se elabora o projecto (que pode utilizar determinados elementos-tipo, que se repetem em vários

²⁰² Entendimento, aliás, partilhado pela Ordem dos Arquitectos [e que consta no parecer sobre o anteprojecto de revisão do Regulamento Geral de Edificações Urbanas (RGEU)], que considera, inclusivamente, que o projecto de execução deve ser exigível em todos os níveis ou tipos de obras. Isto, para não facilitar “*que qualquer cidadão sem qualificação específica possa ser interveniente no processo de edificação*”. Argumento que, considerando a exclusividade de exercício dos actos próprios da profissão, atribuída pela recente revisão do Decreto-Lei 73/73 aos arquitectos, parece, no mínimo, excessivo. Disponível em http://www.oasrn.org/pdf_upload/Revisao%20RGEU%20-%20parecer%20aprovado%20CDN.pdf. Acesso em: 12 de Julho de 2009.

edifícios ou não desejar que certos elementos constem do projecto, como acontece, frequentemente, por exemplo, com o dimensionamento de vãos e outros componentes da obra, para não tornar os desenhos pesados e confusos). Ou, ainda, inclusivamente, do tipo de promoção. Pois construir para o próprio, construir para comercializar por administração directa, construir para comercializar por administração indirecta, e construir para o Estado ou instituições do Estado ou outras são tudo coisas muito diferentes.

Por conseguinte, as formas de elaboração do projecto de execução de arquitectura (assim como toda a actividade) devem inserir-se, antes de mais, na esfera da desejável autonomia do autor, enquanto técnico devidamente formado e habilitado a elaborar projectos de arquitectura. Essas formas de elaboração, como antes avançámos, são fortemente condicionadas genericamente (positiva ou negativamente) por factores como o mercado e a cultura, para além das técnicas codificadas pela classe profissional. Sendo que o primeiro grande factor que justifica e legitima a elaboração de um projecto de execução, e portanto o seu grau de detalhe e extensão, é a vontade e a intenção do promotor de o seguir e cumprir.

Daí que os arquitectos, como qualquer outro autor, devem ter a prerrogativa de escolher os métodos de trabalho (nomeadamente aqueles que aplicam na elaboração dos projectos de execução) que acharem mais convenientes e que melhor se adaptam à obra que projectam, de acordo o seu próprio entendimento e não de terceiros. Razão pelo que, sem obstar a que determinados peças ou dados fundamentais tenham ou devam ser apresentados, qualquer tentativa de restringir ou condicionar a acção do arquitecto apenas servirá para complicar. Especialmente se a questão se colocar ao nível do licenciamento, como é o caso.

Mas se o RJUE não pôs em causa estes aspectos, pelo menos aparentemente, a questão que nos suscita maior apreensão e curiosidade é a de saber as consequências de tal medida. Consequências a nível burocrático (e aqui recordamos a caracterização dos serviços de urbanismo em geral, já atrás abordada várias vezes e sob diversas perspectivas) e a nível dos resultados que se pretendem atingir, isto é, da sua eficácia em termos arquitectónicos ou construtivos e urbanísticos, e por conseguinte da sua utilidade social.

Ainda que a obrigatoriedade da apresentação do projecto de execução tenha sido considerada um “valor maior” a sobrepor ao da simplificação, e portanto, previsivelmente, considerado que os seus potenciais benefícios seriam manifestamente superiores aos efeitos a nível burocrático, cremos que é fundado o receio de que estes últimos efeitos

transcendam - e em muito - as habituais complicações e confusões de sempre. É previsível que possamos vir a ter, por exemplo, entre outros aspectos, não uma definição do seu conteúdo e muito menos aquela que o arquitecto julgar mais conveniente para o caso concreto em apreço, mas sim tantas quantas as câmaras municipais entenderem, pelo tempo que acharem mais adequado e para os efeitos que julgarem mais pertinentes. Ou seja, é bem possível que estejamos apenas perante mais um problema a somar aos muitos que já existem e àqueles que, não sendo identificados e encarados de frente, sempre existiram e que não se conseguem eliminar ou atenuar (antes pelo contrário).

Aliás, a definição do seu conteúdo e a conseqüente necessidade de apreciação já está a acontecer em algumas câmaras municipais (já que, em boa verdade, nem uma coisa nem outra se encontram definidos no RJUE - foram deixadas em aberto para o poder regulamentar municipal). É o caso (porventura, entre outros) do município de Porto de Mós que, por exemplo, no artigo 14º do seu regulamento de taxas e licenças²⁰³, definiu o conteúdo do projecto de execução do seguinte modo: “para os efeitos consignados no nº 4 do artigo 80º do Decreto-Lei nº 555/99, de 16 de Dezembro, o projecto de execução deverá definir os seguintes aspectos:

- a) Os arranjos exteriores, com a definição precisa dos materiais de revestimento de todos os pavimentos existentes a executar, com a indicação dos processos construtivos a utilizar, incluindo perfis longitudinais e transversais tipo;
- b) As arborizações, ajardinamento e outros trabalhos paisagísticos, com indicação das espécies vegetais a colocar e descrição dos processos de execução a utilizar, quando for caso disso;
- c) A drenagem dos espaços exteriores com a descrição das soluções e materiais a adoptar, incluindo pormenor de execução à escala adequada;
- d) A definição dos alçados da edificação com indicação da natureza, localização e cores dos materiais a aplicar nos revestimentos e nos elementos da construção, bem como dos processos construtivos a empregar, incluindo pormenores construtivos à escala adequada;
- e) O equipamento e mobiliário urbano, com pormenores à escala adequada, quando for caso disso;
- f) Pormenor das ligações das infra-estruturas da edificação às redes públicas, quando for caso disso;

²⁰³ Disponível em http://www.municipio-portodemos.pt/regulamentos/Regulamento_de_OPERACOES_URBANISTICAS.htm. Acesso em: 12 de Julho de 2009.

g) A iluminação, localização, demarcação, protecção e sinalização vertical e horizontal dos espaços exteriores, quando for caso disso.

Ou seja, o projecto de arquitectura para além de ter passado a conter a propriedade horizontal como um dos seus elementos mínimos (tal como referimos anteriormente), possui agora, obrigatoriamente (ao menos na câmara de Porto de Mós), um projecto de execução de arquitectura e um projecto de execução de especialidades, numa estranha, confusa e estéril mistura (tal como prescreve o nº 4 do artigo 80º do Decreto-Lei nº 555/99, de 16 de Dezembro, em interpretação literal), que pode ser muita coisa menos o projecto de execução de arquitectura que os arquitectos tinham em mente. E por maioria de razão, o projecto de execução das especialidades que os engenheiros normalmente elaboram e apresentam.

Mas os problemas não se ficam por aqui. Os técnicos ideólogos do RJUE foram especialmente condescendentes, ao menos aparentemente, ao propor 60 dias após o início da obra para a apresentação do projecto de execução. Eles sabiam que o projecto de execução é elaborado (e deve ser elaborado) antes de se dar início à obra. Todavia, por estarem a lidar com as obras particulares, ao invés de exigir a sua apresentação como condição para iniciar a obra, optaram por actuar com razoabilidade e prudência, dando uma margem de tolerância bastante folgada para evitar eventuais constrangimentos e complicações à iniciativa privada.

Não sabiam porém (ainda que tal seja do conhecimento geral, ao menos de quem trabalha com a construção de promoção comercial) - e portanto não consideraram -, que depois do projecto estar anos na câmara e a licença ser finalmente emitida, o promotor avança habitualmente com a fase de betão armado (de uma maneira geral por razões estratégicas ligadas essencialmente à administração directa que pratica e à rapidez que precisa de imprimir à construção). Isto é, avança com uma fase parcial da obra (a primeira), precisamente num momento em que, invariavelmente, ainda não foi elaborado o respectivo projecto de execução e nem sequer havia tempo para o elaborar.

Por outro lado, a administração directa que pratica, ao implicar de uma maneira geral o lançamento parcelar das obras necessárias (normalmente por especialidades ou artes), associado, não raras vezes, ao facto de repetir as mesmas soluções de obra para obra, impõe que não careça de um projecto de execução no sentido clássico do termo, isto é, completo e com as definições que uma obra pública ou construída por administração indirecta normalmente carece. Mas, antes, apenas das pormenorizações definidoras dos elementos diferentes em cada uma dessas mesmas artes.

Ora, uma vez que a obrigação de apresentar o projecto de execução 60 dias após o início da obra não pode ser questionada, e que portanto será respeitada (ao menos em princípio, já que algumas câmaras ignoram tal exigência, devido talvez à justificação - pouco convencional - apontada no parecer, atrás referido, da CCDRALg), isto só pode significar que em algumas câmaras será apresentada (mais) uma cópia do mesmo projecto de arquitectura e dos projectos de especialidades que se apresentaram inicialmente, tal como se defende no referido parecer da CCDRALg; noutras câmaras serão apresentados os elementos e definições que, nos seus regulamentos, definiram como necessários, como já é o caso em Porto de Mós (ainda que o RJUE os considere sem relevância, isentando-os de licença, ou se trate de estudos - como é o caso da sinalização vertical e horizontal em espaço público - que só à câmara compete realizar); e, finalmente, noutras, os elementos que cada autor entender por conveniente, desde que o habitual livre arbítrio destas não seja activado. Sendo que, nos casos em que o autor desenvolveu exaustivamente um projecto de execução, este último critério deverá ser especialmente restritivo, dado tal quantidade de elementos não ter qualquer utilidade para a câmara e, por isso, ser recomendável, até sob o ponto de vista ecológico, evitar desperdícios com tanto papel que se gastaria e que não serviria para nada.

Em suma, parece evidente que uma tal medida não só não constitui uma mais-valia para a melhoria da qualidade dos projectos e das obras (o seu grande objectivo) como, ao contrário, contribui - e de forma muito significativa - para criar mais problemas desnecessários e mais confusões, embaraços e dificuldades para a actividade de construção da cidade, que se podiam facilmente evitar.

Legitimando-nos a concluir, finalmente, que os “disparos em todas as direcções” deste RJUE (metáfora com a qual podemos caracterizar a ambiciosa perspectiva de prever e articular tudo), para além de falharem o alvo da simplificação, também nunca poderão acertar na moralização daqueles comportamentos que abandonam (ou “vendem”, se nos for permitida a expressão) os processos de licenciamento, deixando a execução da obra à inteira responsabilidade e arbitrariedade do respectivo dono. E isto porque, muito mais do que um problema de défice deontológico e de falta de ética - que sempre podem existir -, trata-se de uma questão que tem a ver, sobretudo, com a herança cultural do 73/73. Herança esta que dotou (ou, se quisermos, formou ou educou) os empreendedores com hábitos de afirmação e poderes, que não deixa aos arquitectos uma grande espaço de “manobra”. Bem pelo contrário, deixa-lhes um campo de intervenção necessariamente pedagógica, mas particularmente difícil e exigente. Um terreno demasiado espinhoso para ultrapassar com sucesso, especialmente no contexto de uma prática de arquitectura de

subsistência como é aquela em que sempre viveu, e de precariedade e desestruturação que se espera venham a caracterizar e marcar, com toda a probabilidade, os próximos tempos.

5.10. Exemplo 10: imposição de constituir um lote unindo dois prédios através de uma operação de loteamento

A sujeição obrigatória a uma operação de loteamento urbano para emparcelar dois (ou mais) terrenos, isto é, para unir, fundir ou anexar juridicamente dois (ou mais) prédios transformando-os num só, é algo que pertence ao passado. Tratava-se, ao que tudo indica, de um entendimento suscitado pela menção, na lei, ao conceito de emparcelamento e que, tanto quanto sabemos, se generalizou por todo o país, devido, em grande parte, a pareceres nesse mesmo sentido, emitidos por órgãos de grande influência institucional junto dos municípios como é o caso das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), em resposta aos pedidos de esclarecimento das câmaras municipais.

De facto, a redacção do RJUE, constante no Decreto-Lei nº 177/2001, de 4 de Junho, definia como operação de loteamento “as acções que tenham por objecto ou por efeito a constituição **de um** ou mais lotes destinados imediata ou subsequentemente à edificação urbana, e que resulte da **divisão de um ou vários prédios**, ou do seu **emparcelamento ou reparcelamento**”.

A polissemia e ambiguidade da locução é, de facto, evidente. Não sendo de admirar que tenha suscitado uma perspectiva virtual de mudança radical do conceito de loteamento, algo paradoxal e contraditória. Uma interpretação no sentido de uma hipotética evolução metamórfica, que alargava a sua amplitude para abranger também as operações de emparcelamento e reparcelamento. E, por conseguinte, deixando de estar confinado somente à divisão de um ou vários prédios, como era tradição. E isto, é oportuno salientar, como mero reflexo de uma redacção polissémica e ambígua manifestamente desnecessária. Porquanto ao mencionar “a divisão de [...] vários prédios” está já a pressupor, automática e implicitamente, um prévio emparcelamento, isto é, uma junção ou anexação desses mesmos prédios. Anexação que, no entanto, não releva para efeito algum, considerando, por um lado, o facto de não serem prédios rústicos (e, portanto, não estarem abrangidos pelo Decreto-Lei nº 384/88, de 25 de Outubro - Regime de Emparcelamento Rural - e pelo Decreto-Lei nº 103/90, de 22 de Março - Regime do

Emparcelamento e Fraccionamento de Prédios Rústicos), mas sim potencialmente urbanos (caso contrário o loteamento não seria possível), e por outro, o fim último da operação: a constituição de lotes destinados imediata ou subseqüentemente à edificação urbana. Por conseguinte, logicamente, não só as regras do loteamento devem prevalecer sobre quaisquer outras, como inexistem quaisquer outras para aplicar.

Mas aquilo que parece mais interessante e significativo em toda esta controvérsia (ao menos, se ignorarmos o facto, empírico, de que não existem acções que tenham por objecto ou por efeito a constituição de um lote, ou mesmo dois, mas apenas três lotes - no primeiro caso, por ser esse o estado original do prédio e, no segundo, por se constituírem através de destaque) foi o facto de não se ter dado qualquer relevância a duas referências interpretativas fundamentais, de carácter prático. A saber: i) a perspectiva tradicional (que o legislador sempre assumiu) de facilitar a divisão de um prédio em duas parcelas autónomas sem necessidade de loteamento (através da figura do clássico destaque), cuja lógica deveria ter sido confrontada com a ideia de ser exigida uma operação de loteamento para proceder ao inverso, isto é, para emparcelar dois prédios, transformando-os num único lote (muito especialmente num momento em que, precisamente, desenvolvia grandes esforços para simplificar); ii) e, sobretudo, a contradição semântica utilizada, ou seja, o manifesto paradoxo de designar por loteamento - conceito que, na sua essência, significa divisão ou fraccionamento - uma operação de mera junção.

Todavia, a questão que suscita a nossa atenção não é, evidentemente, a querela jurídica gerada. Aliás neste momento ultrapassada com a redacção da Lei nº 60/2007, de 4 de Setembro (que, como é consabido, suprimiu a palavra emparcelamento desta mesma definição, deixando de a suscitar e, conseqüentemente, de ser obrigatório proceder à referida operação de loteamento). Mas, antes, as conseqüências práticas de tal interpretação e a reflexão que ela nos deve merecer, sob o ponto de vista da operacionalidade e da eficácia da administração urbanística (e do Sistema do Urbanismo, das suas regras, dos seus instrumentos e mecanismos) perante as iniciativas dos particulares. Isto, obviamente, num quadro de valorização da actividade de construção e transformação da cidade, das actividades económicas correlativas e da própria qualidade de vida dos agentes envolvidos e das populações em geral. É que esta situação verdadeiramente aberrante e inútil (em que se “dividia para juntar”) perdurou de 2001 a 2007 e os seus estragos e prejuízos, que ficarão por contabilizar, continuam bem visíveis na mente (e na vida) de muitos proprietários, promotores e respectivos arquitectos. Com óbvios reflexos na própria actividade de construção e transformação da cidade e, naturalmente, na actividade económica e na própria cidade.

A existência de propriedades constituídas por dois prédios com autonomia jurídica (não raras vezes sem qualquer evidência física que o denote) talvez seja um “fenómeno” relativamente pouco conhecido. A verdade, porém, é que se trata de uma situação clássica e relativamente frequente, à qual nunca ninguém deu qualquer relevância. Trata-se de uma concepção material e prática de dois (ou mais) prédios, definida pela sua utilização económica (normalmente a actividade agrícola em ambiente urbano) que, entre outros casos, tanto pode ter origem numa antiga divisão jurídica, com o objectivo de reduzir os impostos por uma ocupação urbana reduzida do terreno (a construção de uma moradia, uma garagem, um armazém, etc.), como no facto de um mesmo proprietário ter adquirido o terreno vizinho (facto que constitui, as mais das vezes, uma mais-valia significativa, pela benéfica readaptação cadastral aos fins urbanísticos que tal significa).

A verdade, porém, é que quando um promotor ou proprietário submetesse um projecto de um edifício a licenciamento para uma dessas propriedades (que afinal eram duas, sem que alguma vez tivesse dado importância a tal facto), era surpreendido pelo indeferimento do pedido e notificado a realizar previamente a referida operação de loteamento (isto é, de divisão) para proceder à sua união jurídica, sem o que a licença não poderia ser concedida. Casos há - e por certo não serão poucos - em que depois de alguns anos de espera por uma licença, tiveram que proceder, durante mais alguns, à referida operação de “divisão para juntar”. E, finalmente, quando esta deixou de ser exigida (pela entrada em vigor da Lei nº 60/2007), foram depois surpreendidos pela suspensão da concessão de licenças, prevista no artigo 117º do Decreto-Lei nº 316/2007, de 19 de Setembro (Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial), de 150 dias a contar da data fixada para o início do período de discussão pública das revisões dos Planos Directores Municipais. Acabando, assim, por ver as suas economias, muitos anos de trabalho árduo e de expectativas legítimas deitados por terra, pela entrada em vigor das novas regras desses mesmos planos.

Ainda que tivessem surgido algumas interpretações doutrinárias a fundamentar a bondade e pertinência de uma tal evolução (contra a leitura, isolada e desprotegida institucionalmente de muitos práticos, que viam a lógica que o empirismo da prática aplicada manifestamente evidenciava e as nefastas consequências que tal interpretação comportava), a ironia deste drama, é que hoje ninguém tem dúvidas de que o legislador nunca teve no seu pensamento tal perspectiva - tendo-se, aliás, mostrado sensível à resolução dos embaraços que suscitou, suprimindo a referência ao conceito de emparcelamento. Tratou-se apenas de uma infeliz contingência. Mas, uma contingência cujos efeitos perduraram por 6 longos anos, sem que nada tivesse sido feito para que a razão, a verdade o rigor e, naturalmente, a própria justiça, fossem repostas. As cidades

perderam, o urbanismo perdeu e o país ficou mais pobre. E não apenas em termos económicos, mas também, e sobretudo, ao nível da sua já débil coesão social, pelos embaraços, pelas conflitos e pelas perdas individuais que causou.

E que vão repercutir-se por muitos mais. Já que todos quantos acabaram por concretizar as operações de loteamento a que foram obrigados, constituindo um lote titulado pelo competente alvará, mas que, por qualquer motivo, não procederam ao levantamento da licença e não construíram, têm agora de enfrentar os problemas suscitados pela obrigatoriedade de respeitar as condições nele fixadas. Um ónus que pode, muito facilmente, tornar-se extremamente pesado, se tivermos em consideração que essas condições foram fixadas numa clara perversão metodológica dos princípios básicos e essenciais da actividade de planeamento (tal como acontece, aliás, nas alterações à licença de operação de loteamento, que abordámos anteriormente). Ou seja, em obediência aos parâmetros de um determinado projecto concreto e específico, cujo rigor e fixidez, que lhes são inerentes (estranhos ao planeamento como é consabido), conduzirá inevitavelmente a que qualquer diferença tenha que se sujeitar a uma prévia alteração do respectivo alvará. Com todos os problemas inúteis implicados, que antes caracterizámos, sobretudo perda de tempo e confusões.

Este caso talvez possa configurar e ser apresentado como um dos exemplos mais eloquentes e interessantes de como se pode fazer uma mesma coisa de maneiras radicalmente diferentes. De como coisas simples (e que sempre foram simples) se podem transformar, de um momento para outro com extrema facilidade e ao abrigo (ou, pelo menos, com o acordo) das mais elaboradas fundamentações teóricas (que viriam a revelar-se meras extrapolações), num processo extremamente complexo, virulento e inútil. E pior, cujo objecto ou principal resultado: a definição das obras de urbanização, tinha tanto de irracional e perverso quanto de inaplicável. Isto, uma vez que estas só podiam ser realizadas depois da conclusão da edificação (por razões óbvias que todos conhecem, e que se prendem com a sua imediata deterioração, se fossem realizadas antes como é prática corrente nos loteamentos), que era, afinal, o verdadeiro objecto da operação que o interessado desencadeou e pretendia.

5.11. Exemplo 11: Coordenador dos Projectos

Não foi, obviamente, a pensar na tão propalada simplificação que o legislador, na penúltima versão do RJUE (Lei nº 60/2007, de 4 de Setembro), criou mais uma figura interveniente no processo de licenciamento: a de coordenador dos projectos (à

semelhança, aliás, da de director de fiscalização). O seu objectivo foi, seguramente, também neste caso, a melhoria da qualidade das obras. Facto que, todavia, não justifica a ausência das explicações adicionais que uma inovação deste calibre, manifestamente, exigia e que, aliás, são habituais nestas situações.

Com efeito, o nº 1 do artigo 10º estabelece que “o requerimento [no caso de pedido sujeito a licença] ou comunicação [no caso de pedido admitido a comunicação prévia] é sempre instruído com declaração dos autores dos projectos, da qual conste que foram observadas na elaboração dos mesmos as normas legais e regulamentares aplicáveis, designadamente as normas técnicas de construção em vigor, e do **coordenador dos projectos**, que ateste a compatibilidade entre os mesmos”.

O nº 5 do mesmo artigo, dispõe que “os autores e **coordenador dos projectos** devem declarar, nomeadamente nas situações previstas no artigo 60º (ou seja, nos edifícios existentes), quais as normas técnicas ou regulamentares em vigor que não foram observadas na elaboração dos mesmos, fundamentando as razões da sua não observância”.

Finalmente, no nº 2 do artigo 17º, fixa que “o eventual pedido de licenciamento ou apresentação de comunicação prévia prevista no artigo anterior [leia-se, no número anterior, pois é este que prevê essa eventualidade] deve ser efectuado no prazo de um ano após a decisão favorável do pedido de informação prévia e, no caso do previsto na parte final do nº 1 [isto é, no caso de comunicação prévia], é acompanhado de declaração dos autores e **coordenador dos projectos** de que a operação urbanística respeita os limites da decisão da informação”.

E assim, sem mais, foi introduzida mais uma inovação, que se entendeu por bem sobrepor à simplificação. E cuja função essencial é, i) atestar a compatibilidade entre os projectos (de acordo com o nº 1 do artigo 10º), ii) declarar quais as normas técnicas e regulamentares que não são observadas e fundamentar as razões da sua não observância (conforme dispõe o nº 5 do mesmo artigo) e iii) declarar que a operação urbanística respeita os limites da decisão da informação prévia (como prescreve o nº 2 do artigo 17º). Ou seja, se exceptuarmos a função de atestar a compatibilidade entre os projectos (a única que lhe é exclusiva e inexistente), à nova figura do **coordenador dos projectos** caberá, ao menos aparentemente, garantir que as normas legais e regulamentares aplicáveis foram observadas e, portanto, competir-lhe-á uma tarefa de mera repetição ou duplicação das funções já exercidas pelo autor. Quiçá, como reforço da garantia (mas, obviamente, desnecessário e difícil de compreender).

Aliás, se considerarmos o modelo-tipo do termo de responsabilidade imposto pela Portaria nº 232/2008, de 11 de Março (diploma que enuncia e define os elementos que devem instruir os pedidos de realização de operações urbanísticas), cujo texto é, literal e rigorosamente, igual ao do autor e, por conseguinte, omissivo relativamente à compatibilização dos projectos, poder-se-ia mesmo dizer de que apenas se trata de uma duplicação absolutamente supérflua e desnecessária, não fosse este facto facilmente identificado e interpretado como um mero lapso. Um lapso lamentável, fruto da redacção apressada, mas de escassa relevância e, portanto, fácil de ultrapassar (basta acrescentar na continuação: atestando a compatibilização dos projectos). Lapso que, aliás, em nada diminui o extraordinário mérito deste RJUE (que podemos considerar, com inteira propriedade, “de última geração”) em ter conseguido efectuar uma articulação absolutamente notável, que parece praticamente impossível perante a altíssima complexidade generalizada que a trama tecida no seu articulado, com o entrelaçamento e a interligação de tantos elementos e procedimentos, tantos aspectos, enfoques e nuances, evidencia. Aliás, uma complexidade nunca vista em nenhum outro regime anterior, difícil de imaginar e ainda muito mais difícil de descrever.

Não nos preocupa aqui, obviamente, a definição do conceito, demasiado básico e elementar, de **coordenador dos projectos**. Todavia, para tentar apreender a importância e os reflexos desta transposição da prática para o licenciamento, parece-nos oportuno elucidar alguns aspectos relacionados com o exercício prático desta importante tarefa - e que nos parecem do maior interesse, não apenas por ter sido encarado como um “valor maior” superior ao da simplificação, mas também por ter ocorrido (estranhamente, mas certamente, não por mero acaso) após a revisão do Decreto-Lei 73/73, ou melhor, quando esta estava em preparação e se sabia da sua inevitabilidade e, obviamente, do seu conteúdo).

Na verdade, o autor de um projecto de arquitectura (como de outros, de resto), sempre coordenou, quer dizer, sempre combinou (ou, se quisermos, organizou, ordenou, articulou) os projectos das várias especialidades, por forma, não apenas a assegurar que a obra resulte, na realidade, tal como ele efectivamente a criou, em termos genéricos, mas também de maneira a poder ajustar e tirar partido das técnicas e tecnologias específicas nela utilizadas e, portanto, de modo a garantir uma perfeita integração das suas diferentes partes num todo coerente e harmónico. E sempre coordenou os projectos das várias especialidades, de uma forma, por assim dizer, natural e quase instintiva ou mecânica. Como algo que é inerente à própria concepção do projecto de arquitectura (ainda que, eventualmente, até possa não ter uma consciência muito clara desse facto, especialmente

se for iniciado). Mas, também sempre da forma que entendia ser a mais adequada a cada projecto e às suas exigências específicas. Ainda que, como não podia deixar de ser, muito dependente de factores tão dispares, como o tipo de obra, o tipo de promoção, o promotor, o mercado, etc., tal como se disse anteriormente a propósito do projecto de execução. Por outras palavras, como algo intrinsecamente associado à sua autonomia enquanto criador da obra. Ou seja, como um direito e, simultaneamente, um dever, que lhe assistem, de facto.

O RJUE ao lançar mão desta actividade prática, transpondo-a para a burocracia do licenciamento, parece estar precisamente a convocar este dever, impondo o seu cumprimento obrigatório de forma extensiva e generalizada, quaisquer que sejam as circunstâncias e, obviamente, independentemente da perspectiva e da vontade do autor. Ou seja, optou, como, aliás, tem sido seu timbre, não por fazer (ou tentar fazer) alguma coisa para modificar as circunstâncias condicionadoras, os constrangimentos existentes, o contexto (que é algo sobre o qual tem revelado a maior das incapacidades, desprezando, inclusivamente, o dever de o tomar em consideração), mas por condicionar e limitar o direito. Tudo isto, evidentemente, em nome do superior interesse representado pelo objectivo que é suposto vir a ser atingido: a melhoria da qualidade dos projectos e, correlativamente, das obras. Mas também, sem dúvida, num dos momentos da história menos oportuno. Num momento em que, precisamente, os constrangimentos se intensificaram exponencialmente, se não mesmo dramaticamente. E, portanto, numa perspectiva mais ampla e geral, revelando, inequivocamente, uma insensibilidade social e um desprezo pela pessoa humana e pelo bom funcionamento da sociedade, difíceis de explicar. E ainda mais difícil de compreender, ao menos fora de um contexto que tem a ver com o seu óbvio enquadramento na tendência reformista neoliberal que tem vindo a destruir, especialmente nestes últimos anos, tudo aquilo que julgávamos consolidado na civilização ocidental. Revelando, naturalmente, uma relação de confiança cega e uma clara subjugação ao poder de dominação da ciência e da técnica. Que é o mesmo que dizer, ao poder de dominação dos peritos. E, necessariamente, dos peritos que alimentam, convicta e entusiasticamente, a fertilíssima veia reguladora, de que este RJUE “de última geração”, é o exemplo mais paradigmático de todos quantos foram elaborados até ao momento - um verdadeiro exemplo de “última geração”.

Contudo, estes peritos não projectam nem constroem ou, pelo menos, não submetem projectos de arquitectura nas câmaras municipais e muito menos fazem disso o seu modo de vida. Isso é algo especialmente evidente e claro. Quem é portador dessa experiência sabe que aquilo que criaram foi um mero formalismo inconsistente, estéril e inútil (mais um). Sabem que nada vai mudar de substantivo apenas pelo facto de se impor a

apresentação de mais um papel (uma declaração) na câmara, especialmente nas condições contraditórias e ambíguas que atrás denunciámos - para além, obviamente, de complicar e tornar mais incompreensível o “sistema de licenciamento” (que, por acaso, até queriam simplificar) e dificultar ainda mais os licenciamentos. Ainda que tal possa “dar jeito” a alguns, poucos, que podem fazer uso disso.

De resto, não são necessárias grandes elaborações teóricas nem profundas fundamentações para verificar o que resulta demasiado óbvio: que a actividade de coordenação dos projectos, ou, se quisermos, a tarefa de compatibilizar os projectos de especialidades com o projecto de arquitectura, nada tem a ver com o cumprimento ou não das normas legais e regulamentares aplicáveis, designadamente as normas técnicas de construção em vigor, na elaboração dos projectos de arquitectura (conforme dispõem o nº 1 e nº 5 do artigo 10º). E, muito menos ainda com o facto da operação urbanística respeitar, ou não respeitar, os limites da decisão da informação prévia (como prescreve o nº 2 do artigo 17º). Aliás, tão óbvio, que a visão que sustentou esta inovação - a transposição desta função da realidade prática para a burocracia do licenciamento -, não pode ser explicada somente pelo simples distanciamento, pelo divórcio (e, até mesmo, a tensão) entre “o rico conhecimento do contexto, do envolvimento e da experiência” e os conhecimentos “voltados para a teoria”, de que fala Bent Flyvbjerg na epígrafe de abertura deste capítulo. Tem de haver algo mais, que não apenas isso.

De facto, quer a ausência de explicações, para introduzir esta figura no RJUE (ou de qualquer tipo de informações quanto à sua aplicação), quer o facto de se fazer sempre referência a “autores” e nunca apenas a “autor” (quando é certo que se trata sempre de um pedido de licenciamento e, portanto, de um projecto de arquitectura: o verdadeiro e único objecto de avaliação construtiva e urbanística), a coberto do princípio geral de se poderem submeter a controlo preventivo todos os projectos, incluindo, como vimos, a propriedade horizontal, e misturando o autor do projecto de arquitectura com os autores dos projectos de especialidades²⁰⁴, parecem induzir a que se pense, ao menos a quem estiver por fora dos meandros destes labores, que há vários responsáveis pelo projecto de arquitectura. E, por conseguinte, que, afinal de contas, a revisão do Decreto-Lei 73/73 está muito longe de ter o significado que os arquitectos lhe atribuem.

²⁰⁴ Aos quais, obviamente, também se aplica a obrigação do cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis e em vigor, mas que nada têm a ver com aquelas que irão ser objecto de avaliação e controlo, nomeadamente as constantes no RGEU, no PDM ou noutro instrumento de gestão territorial, no loteamento, na informação prévia, etc..

Mais: se associarmos este facto com o argumento, defendido por alguns (nomeadamente pela equipa de peritos responsável pela elaboração dos diplomas que temos vindo a referir), de que a actividade de coordenação dos projectos pode ser desempenhada por pessoa diferente do autor do projecto de arquitectura (o que, facilmente se reconhecerá, apenas é possível sob o risco, muito sério, de graves prejuízos para a integridade da obra projectada²⁰⁵ ou, então, seguindo orientações e directivas muito concretas e específicas que só ele - e apenas ele, necessariamente - pode fornecer), então, teremos de admitir que a introdução desta figura nos licenciamentos e todas as incoerências e confusões tecidas à sua volta, bem evidentes neste RJUE (em particular no articulado supra-citado), só poderão ser explicadas por uma visão, muito particular e específica. Uma visão, no mínimo, capciosa. Uma visão inspirada em objectivos ininteligíveis, caprichosos e ocultos para a maioria dos cidadãos, agentes e actores a quem este RJUE se destina prioritariamente: a institucionalização e legitimação de um segundo interveniente nos projectos de arquitectura e nos processos de licenciamento da construção. Ou seja, a institucionalização de um cenário de interdependência recíproca entre o arquitecto e o engenheiro, para a elaboração e o licenciamento dos projectos de arquitectura. O que acaba por se consubstanciar num dos equívocos mais graves e aberrantes deste RJUE, pelas nuvens de confusão, absolutamente supérflua e desnecessária, que lança no ar. Mais a mais quando é sabido (e mais do que evidente) de que este “outro interveniente”, precisamente por não ter sido o autor, não pode saber se na elaboração do projecto de arquitectura foi ou não dado cumprimento às normas legais e regulamentares aplicáveis, designadamente as normas técnicas de construção em vigor (conforme dispõem o nº 1 e nº 5 do artigo 10º), nem se a operação urbanística respeita ou não os limites da decisão da informação prévia (como prescreve o nº 2 do artigo 17º). Com as quais, aliás, nada tem a ver, como foi dito. E nada tem a ver, porque a sua actividade, o seu “saber-fazer”, fruto da especialização de que é portador, está longe de lidar e de precisar de lidar com tais normas legais e regulamentares, que se inserem noutro ambiente profissional (no do arquitecto), mas sim com outras de natureza completamente diferente.

²⁰⁵ Basta lembrar a pequena história - abstraindo-nos dos aspectos menos didácticos e abonatórios que a mesma comporta - contada pelo Provedor da arquitectura, inserta no Jornal da Ordem dos Arquitectos, “Arquitectos”, nº 198, de Julho de 2009, na qual se narra como determinadas decisões, de articulação com projectos de especialidades, tomadas à “revelia” do respectivo autor, e que, naturalmente, colocavam em causa a integridade do projecto, conduziram, justificadamente, à renúncia à obra logo que este soube dessas mesmas decisões.

Eis, pois, a explicação mais plausível e lógica para o desvio, um tanto “enviesado”, à tão apregoada teleologia da simplificação do sistema de urbanismo. Simplificação que, a ser coerente e lógica como devia ser, teria de impor, necessariamente, que fosse exigido ao autor do projecto de arquitectura que declarasse, no respectivo termo de responsabilidade e no âmbito do licenciamento, além da autoria e da responsabilidade, a intrínseca tarefa de coordenação dos respectivos projectos. Apesar de redundante (desnecessária e prepotente), sempre cumpriria uma função pedagógica e teria a virtude de chamar a atenção para um dever que carece de um empenhamento importantíssimo, indispensável e insubstituível, mas que nem sempre é eficaz ou suficientemente satisfatório (em grande parte devido ao contexto desfavorável e problemático, que se vive, e sempre se viveu, neste domínio).

Aqui o espírito “controleiro” pouco mais poderia fazer, ao menos se, respeitando minimamente os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e justiça que a Constituição lhe impõe como dever inalienável (e que, as mais das vezes, ignora), para não dizer, do mero bom-senso, considerasse a precária situação sócio-económica do país e, até mesmo, os valores da liberdade, da emancipação e da solidariedade. Sob pena de, além de criar mais obstáculos inúteis, contribuir para um agravamento generalizado dos preços da habitação, sem a necessária justificação, isto é, sem contrapartidas válidas ou quaisquer benefícios visíveis para a arquitectura e para o urbanismo que praticamos. Vamos ter a oportunidade de poder ter uma percepção mais nítida disso mesmo, assim como perceber um pouco melhor como e porquê da persistente atracção pela complicação e pela confusão, ao analisarmos, já a seguir, a última e mais recente reforma. Aquela que talvez possamos considerar a reforma das reformas de todo o sistema do urbanismo, ao menos pelo seu carácter basilar e estrutural.

5.12. Exemplo 12: Lei nº 31/2009

A Lei nº 31/2009, como já antes tínhamos avançado, é o diploma que revogou recentemente o famigerado Decreto-Lei nº 73/73. Revogação pela qual os arquitectos lutaram durante décadas, no sentido de poderem ver reconhecida, definitivamente, a exclusividade da prática dos actos próprios da profissão.

“Arrancada a ferros”, digamos assim, através de um expressivo abaixo-assinado popular patrocinado pela Ordem dos Arquitectos Portugueses, depois de algumas tentativas frustradas para dinamizar a vontade política, esta lei aprova o regime jurídico que estabelece a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e

subscrição de projectos, pela fiscalização de obra e pela direcção de obra, que não esteja sujeita a legislação especial, e os deveres que lhes são aplicáveis. Simultaneamente, propõe-se disciplinar a actividade e a importante problemática correlativa das competências para apreciar os projectos. Problemática sobre o qual, aliás, ao menos numa primeira leitura, parece dar a ideia de responder a alguns dos reparos mais significativos que formulámos anteriormente, nomeadamente a herética, aberrante e patológica, mas muito generalizada, cultura da indiferença em permitir e fomentar que técnicos com formações diversas, sem qualquer ligação ao projecto de arquitectura, e por vezes, nem sequer ao projecto em termos abstractos, se pronunciem sobre projectos de arquitectura e respectivas implicações urbanísticas correspondentes, no quadro institucional do controlo prévio das operações urbanísticas. Fenómeno que, como já antes tínhamos sublinhado, conduz a que estes técnicos, nas palavras de Bent Flyvbjerg (insertas na epígrafe de abertura deste capítulo), funcionem, em geral, como computadores ou como burocratas, mecanicamente. E que, condenados a perpétuos principiantes, impeçam aqueles que deveriam e poderiam articular o conhecimento teórico com o conhecimento do contexto, isto é, com o conhecimento detalhado dos casos, com a prática, a tornarem-se verdadeiros especialistas.

A sua redacção reflecte e expressa, com inigualável clareza, as perspectivas e orientações que as afirmações, deduções e conclusões lógicas que temos vindo a evidenciar traduzem. Daí a explicação para finalizarmos estes exemplos, paradigmáticos e bastante elucidativos, com uma análise do seu conteúdo. Não uma análise exaustiva (de que, aliás, o escopo que perseguimos não carece e nem o seu conteúdo, tão-pouco, justifica), mas apenas a necessária e pertinente para permitir, complementarmente à análise dos restantes exemplos, estabelecer e evidenciar as relações fundamentais com essas mesmas afirmações, deduções e conclusões. E, por conseguinte, por via indirecta, com a tese de argumentamos. Contribuindo para uma maior consistência, já que esta lei representa um dos alicerces fundamentais de todo o edifício que é o Sistema do Urbanismo português.

Quando dizemos, a propósito da introdução da figura de coordenador de projecto nos licenciamentos e de todas as incoerências e confusões tecidas à sua volta, que a razoabilidade, a proporcionalidade e a justiça, e até mesmo o bom-senso, parecem conceitos definitivamente afastados do urbanismo; e quando adiantamos que a explicação para tal se encontra associada a objectivos ininteligíveis, caprichosos e ocultos para a maioria dos cidadãos, agentes e actores a quem este RJUE se destina prioritariamente, dizemo-lo porque o articulado desta lei, enquanto alicerce fundamental do sistema de urbanismo, o confirma de forma particularmente evidente e clara. Aliás, de tal maneira que

o repúdio e a indignação - e não meramente a constatação e denúncia - se justificam plenamente. E não tanto pelas consequências, já que, apesar de significativas, a realidade, certamente, se encarregar de fazer a diferença em relação à letra (e ao espírito) da lei. Mas, sobretudo, pela forma esconsa, nebulosa, confusa e cheia de complicados malabarismos linguísticos com os quais se definiram os conceitos e conteúdos para criar, artificialmente, um todo coerente e a falsa ideia de um quadro harmónico e consistente (uma tarefa que, como se disse, não podemos deixar de considerar notável).

Com efeito a alínea c) do artigo 3º da Lei nº 31/2009, de 3 de Julho, viria a definir (bastante tempo depois da entrada em vigor do RJUE, sublinhe-se) a figura de “coordenador de projecto”. Não no sentido que há pouco adiantámos, mas como sendo **“o autor de um dos projectos ou o técnico que integra a equipa de projecto com a qualificação profissional exigida a um dos autores**. A quem compete garantir a adequada articulação da equipa de projecto em função das características da obra, assegurando a participação dos técnicos autores, a compatibilidade entre os diversos projectos e as condições necessárias para o cumprimento das disposições legais e regulamentares aplicáveis a cada especialidade e a respeitar por cada autor de projecto”.

Como se vê, apesar da aparente falta de clareza e da linguagem pouco ortodoxa utilizada - que parece remeter o significado para segundo plano e exigir ao intérprete uma atenção inusitada e injustificada -, a ideia é muito simples. Tão simples que recomendaria uma construção semântica igualmente simples e, portanto, uma linguagem mais directa e clara, dizendo simplesmente, por exemplo, “com a qualificação profissional exigida a **qualquer** um dos autores”. Todavia, ao fim e ao cabo - e é isto que interessa -, o que se pretende expressar e determinar é que qualquer um dos habituais intervenientes no processo de construção pode coordenar os projectos (iremos já ver como). Ficando, no entanto, obrigado i) a garantir a adequada articulação da equipa de projecto em função das características da obra, ii) a assegurar a participação dos técnicos autores, iii) a compatibilidade entre os diversos projectos e, finalmente, iiiii) **as condições necessárias para o cumprimento das disposições legais e regulamentares aplicáveis a cada especialidade e a respeitar por cada autor de projecto**.

É notório que a susceptibilidade de opor pertinentes e, por certo, controversas interrogações sobre o modo de operacionalizar todas estas competências e obrigações é vastíssima. Em particular, e muito concretamente, poder-se-á perguntar se alguém poderá, alguma vez, e em alguma situação, garantir “a adequada articulação da equipa de projecto” e assegurar “a participação dos técnicos autores”, isto é, a articulação e a

participação dos técnicos autores dos projectos de especialidades e do autor ou autores do projecto de arquitectura, sem que, ao menos, exista um projecto de arquitectura em elaboração ou elaborado. Ou seja, alguém poderá garantir “a adequada articulação da equipa de projecto” e assegurar “a participação dos técnicos autores” que não o autor do projecto de arquitectura (o projecto que é matriz dos demais projectos que o condicionam e por ele são condicionados)? O único técnico que se encontra a trabalhar, a lidar e a definir os conteúdos, temas e problemas, que definem as características impostas pela função da obra, que, precisamente, requerem essa mesma coordenação e, portanto, que constituem, material e objectivamente, a matéria do seu objecto. Não vemos como. E, por certo, ninguém verá, nem pode ver.

Porém, a última obrigação, supra-citada, é particularmente interessante e significativa. Não se trata, como à primeira vista poderá parecer, de assegurar o cumprimento das disposições legais e regulamentares aplicáveis a cada especialidade e a respeitar por cada autor de projecto. O mesmo é dizer, de assegurar o cumprimento de todas as disposições legais e regulamentares a que a obra (a edificação) tem de obedecer. Algo que, obviamente, seria impossível, como, aliás, é consabido. Nenhum dos técnicos intervenientes o pode fazer, já que nenhum tem qualificação e preparação para tal. Aliás, não tem, nunca podia ter e não há qualquer interesse que tenha, muito pelo contrário. O arquitecto não sabe, nem se interessa em saber, quais as disposições a que deve obedecer cada um dos projectos de especialidade. O especialista da parte civil não sabe, nem se interessa em saber, quais as disposições a que está obrigada a arquitectura e o urbanismo e, naturalmente, a electricidade, a climatização, o paisagismo, etc.. Ou seja, nenhum especialista conhece quais as disposições legais e regulamentares aplicáveis no projecto de outro especialista. E isto, como é lógico, em grande parte, porque esta é precisamente uma das características típicas (e, aliás, básicas) que define o especialista em cada uma destas áreas.

Evidentemente, não é o impossível nem o ilógico que se está a exigir. Ao coordenador dos projectos apenas se está a exigir que assegure as condições necessárias para que tal aconteça. O que fará com extrema facilidade, deixando que cada um trabalhe e faça aquilo que melhor sabe fazer: o seu trabalho. Que cumpra a tarefa que se comprometeu executar e para a qual se encontra habilitado e foi contratado. Ou seja, a forma (a melhor forma, aliás) que o coordenador dos projectos tem à sua disposição para assegurar as condições necessárias para **o cumprimento das disposições legais e regulamentares aplicáveis a cada especialidade e a respeitar por cada autor de projecto** é não fazer nada, já que também nada pode fazer. É deixar trabalhar cada elemento da equipa interveniente.

Mas, se o coordenador não for o autor do projecto de arquitectura (projecto que esta lei define, justificadamente, como “projecto ordenador”, como aquele que define efectivamente a obra a executar e cuja integridade conceptual justifica a necessidade de uma correcta articulação dos projectos de especialidades) e, portanto, como atrás adiantámos, não estiver na posse dos dados que só o autor detém (e grande parte das vezes só ele entende e domina), então, também não se vê como é que o coordenador pode garantir a compatibilidade entre os diversos projectos. Quer dizer, não se vê como pode garantir a compatibilidade entre os projectos de especialidades e o projecto de arquitectura, pois, sem dúvida, essa é, podemos dizer, única e exclusivamente o objectivo que se pretende atingir (já que a articulação entre os restantes projectos é, pragmaticamente, um factor irrelevante, muito pouco significativo, como é consabido).

Ora, se o objectivo - ou, talvez possamos dizer, se o tema central - é, no essencial, articular os projectos de especialidades com o projecto de arquitectura (e nunca o contrário, ainda que este também seja condicionado por eles) nas obras sujeitas a licenciamento (ou comunicação prévia), então, sem dúvida, a menos que a lei tivesse definido que o coordenador dos projectos teria de ser, necessariamente, o autor do projecto de arquitectura ou técnico a quem este, sob as suas orientações comprometidas e em sua representação, confiasse tal tarefa, não vemos a lógica e a pertinência, isto é, a racionalidade técnica (e, naturalmente, conceptual) de tal figura, tal como se encontra definida. Da mesma forma, aliás, que o “legislador”, seguramente pela mesma razão, também não viu lógica alguma em que um arquitecto, um arquitecto paisagista, um engenheiro electrotécnico, mecânico, ou outro, pudesse coordenar determinados projectos cujo projecto ordenador (que é matriz de todos os outros) fosse eminentemente de engenharia e não de arquitectura. Posição à qual, aliás, fez questão de dar corpo estatuidando, no nº 4 do artigo 8º, que, no caso de obras como, por exemplo, pontes, túneis, estações de tratamento, entre outras, “a coordenação de projecto incumbe [exclusivamente] a engenheiro ou a engenheiro técnico”.

Parece, pois, evidente que, independentemente de definir, taxativamente, no nº 2 do artigo 10º, que os projectos de arquitectura são elaborados por arquitectos com inscrição válida na Ordem dos Arquitectos, o legislador acabou por utilizar “dois pesos e duas medidas”. Parece ter concebido esta lei, precisamente, como contraponto a esta decisão histórica (que, em parte, explica o atraso em que nos encontramos neste domínio). Empenhando-se interessadamente em criar e impor (não se ficou por menos - quis mesmo impor) para todo o sempre e de forma generalizada, uma espécie de intermediário ou mediador na elaboração de todos os projectos de arquitectura: o coordenador de projecto. E pior: sabendo muitíssimo bem que nenhum outro técnico pode desempenhar cabalmente essa

tarefa e que apenas o autor possui a preparação, os dados e as informações necessárias e suficientes para tal.

E fá-lo muito claramente, expressando este conhecimento, quando, na alínea c) do artigo 12º, fixa os deveres do autor. Nomeadamente ao estabelecer que, entre outros, um dos deveres do autor é “garantir, com o coordenador do projecto, na execução do projecto, a sua harmonização com as demais peças desenhadas e escritas necessárias à caracterização da obra [...]”, e na alínea d) do mesmo artigo o dever de “actuar junto do coordenador de projecto, sempre que tal se justifique, no sentido de esclarecer o relevo das opções de concepção ou de construção”. Ou seja, quis sem dúvida vincular a actividade de elaboração de todos os projectos de arquitectura, o mesmo é dizer, os autores, os arquitectos, à existência de uma espécie de representante, independentemente da sua vontade e da sua potencial escolha. A quem terá, obrigatoriamente, de prestar todos os esclarecimentos e orientações e fornecer todos os dados e informações necessárias e pertinentes para que possa desempenhar a tarefa. No fundo, que terá de instruir e preparar para desempenhar uma tarefa, para a qual, obviamente (todos sabem disso), não está preparado e que nunca poderá desempenhar, satisfatoriamente, sem a estreita, imprescindível e insubstituível supervisão do autor. Supervisão que, no entanto, não é legalmente reconhecida, e que preferencialmente e desejavelmente, deverá ser empenhada, preocupada e solidária (como uma espécie de cumplicidade laboral forçada). Sob o sério risco, se assim não for, de se poder colocar em causa, com extrema facilidade (de acordo com a nossa experiência profissional), a integridade da obra projectada, se não total, pelo menos parcialmente. E, naturalmente, como consequência, tornar o processo mais vulnerável a potenciais conflitos, aumentando exponencialmente a susceptibilidade de repetições da história contada pelo Provedor da arquitectura, inserta no Jornal da Ordem dos Arquitectos, “Arquitectos”, nº 198, de Julho de 2009, que atrás citámos, em nota.

Ora, aqui está a confirmação do que já tínhamos avançado: a dependência óbvia e natural do coordenador de projecto em relação ao autor do projecto de arquitectura. E a pergunta que se pode fazer é a seguinte: qual é a lógica e qual o benefício ou as vantagens do autor ter de instruir outro técnico, ou melhor (utilizando os termos da alínea d) do artigo 12º), ter de “esclarecer [junto do coordenador de projecto] o relevo das opções de concepção ou de construção” adoptadas no projecto, se o pode fazer directamente junto dos técnicos que elaboram os projectos das especialidades, resolvendo, desta maneira, o problema da necessária articulação dos projectos? Ou seja, se o pode fazer nas condições ideais e, obviamente, melhor que ninguém? Evidentemente, não há vantagens; apenas desvantagens. E de tal monta que, por certo, teremos, não um, mas dois coordenadores: o

coordenador propriamente dito, aquele que subscreveu a declaração correspondente e que coordena formalmente o projecto; e o autor, que coordena o coordenador do projecto. Manifestamente, o legislador sabia perfeitamente qual era a melhor solução, mas não a quis aplicar. Procurou intencionalmente outra solução em detrimento da melhor. Quis instituir uma lógica diferente, contrária à lógica natural das coisas.

Por conseguinte, face à ausência manifesta de lógica, não nos restam dúvidas em concluir que esta lei reflecte um esforço premeditado (e muito pensado) em criar, ao menos na dimensão que destacámos, um quadro formal absolutamente estéril, inoperacional, que quase nunca será cumprido (ao menos plenamente, devido à sua inconsistência e perversidade manifestas), mas que é gerador de grandes complicações e confusões. E, apenas e só, para atribuir relevo a uma outra figura interveniente e constranger e complicar a acção do arquitecto, a produção da arquitectura, a construção e, sobretudo, o respectivo licenciamento.

Isto só pode ser explicado por uma obsessão. E, pior, por uma obsessão injustificada, infundada e um tanto ingénuas, se nos for permitida a expressão. Pois não podemos esquecer - e este é um dos elementos de análise absolutamente básico e decisivo - que os projectos de licenciamento, ou melhor, os projectos submetidos ao controlo preventivo das câmaras municipais, não são os projectos na concepção definida na alínea n) do artigo 3º, isto é, enquanto conjuntos ordenados de todos os projectos, digamos assim. Mas sim, apenas e só os projectos de arquitectura. E que, por se tratar de uma fase embrionária, digamos assim, do processo de construção (fase de controlo preventivo), está sujeito a diversas e inesperadas alterações e, por vezes, até mesmo a não ser viabilizado. Mais: nestas circunstâncias para que serve um coordenador? O coordenador para coordenar o quê, se não existe nada para coordenar?

Trata-se, portanto, de um anacronismo básico e irracional, que apenas serve para complicar, como temos vindo a argumentar. E a resposta inequívoca para a criação deste quadro deliberado de complicação e confusão, ao menos aos olhos de quem quer ver, lemo-la nós no artigo 5º quando, ao querer, pretensamente, disciplinar quem pode (e, necessariamente, quem não pode) apreciar os projectos, precisamente dentro do âmbito do controlo preventivo urbanístico, estabelece o seguinte: “sem prejuízo do disposto no nº 4 do artigo 42º do Decreto-Lei nº 176/98, de 3 de Julho (Estatuto da Ordem dos Arquitectos) [isto é, sem desrespeitar que “a intervenção do arquitecto é obrigatória na elaboração ou avaliação dos projectos e planos no domínio da arquitectura”], a Administração Pública e os donos de obra pública dotam os seus quadros de funcionários e trabalhadores com qualificação adequada para apreciar e analisar um projecto no âmbito

de uma obra sujeita a licenciamento, comunicação prévia ou procedimento pré-contratual, podendo recorrer a entidades externas, dotadas de técnicos qualificados para esse fim, quando tal se revele conveniente para o cumprimento desta obrigação”.

Ou seja, pretendendo, claramente, dar a ideia que disciplina alguma coisa, não só não disciplina nada como faz precisamente o contrário: institui a indisciplina. Estabelece que qualquer um dos técnicos intervenientes (autores de projecto) pode apreciar o projecto de arquitectura.

Se não vejamos. O que é um “projecto” no âmbito de uma obra sujeita a licenciamento? Um projecto no âmbito de uma obra sujeita a licenciamento é, nos termos da alínea n) do artigo 3º, o conjunto coordenado de documentos escritos e desenhados, integrando o “projecto ordenador” (o projecto de arquitectura) e demais projectos, que definem e caracterizam a concepção funcional, estética e construtiva de uma obra, bem como a sua inequívoca interpretação por parte das entidades intervenientes na sua execução (ainda que, como já vimos, os demais projectos - as especialidades -, sejam irrelevantes para a análise e controlo em apreço, que nada tem a ver com a execução - e, desejavelmente, por regra, nem sequer existem).

Estes (os projectos), por imposição do nº 1 do artigo 4º, são obrigatoriamente elaborados e subscritos, na área das suas qualificações e especializações, por arquitectos, arquitectos paisagistas, engenheiros e engenheiros técnicos. Porém, estes **“autores de projecto”** (como define a alínea b) do mesmo artigo) só podem proceder à elaboração do “projecto” caso constituam uma **“equipa de projecto”**, a qual inclui, obrigatoriamente, um **“coordenador de projecto”**, nos termos do nº 2 do artigo 4º. E, a menos que se trate de um projecto sem relevância urbanística, que é praticamente o mesmo que dizer, qualquer que seja o projecto (tal como dispõe o nº 1 do artigo 8º - sujeito a licença, a comunicação prévia ou obra pública, portanto, não sujeita a licença), apenas podem proceder à sua elaboração, se forem possuidores de um contrato escrito, contendo, sob pena de nulidade, a identificação completa do **“coordenador de projecto”** e dos **“autores de projecto”**, a especificação das funções que assumem e dos projectos que elaboram, como manda o nº 1 do artigo 7º. Contrato este que, no entanto, de acordo com as alíneas a) e b) do nº 2 do mesmo artigo, nenhum dos **“autores de projecto”** se encontra habilitado a formular. Isto, porque a **“elaboração de projecto”** apenas está cometida a **“empresas de projecto”**, com expressa identificação dos **“autores de projecto”** e do **“coordenador de projecto”** ou a **“equipas de projecto”**, de forma global, sempre com expressa identificação dos **“autores de projecto”** e do **“coordenador de projecto”**.

Passando ao lado do desusado e, até mesmo, estranho léxico utilizado (no qual a preposição “de” parece desempenhar uma função anormalmente determinante), aquilo que efectivamente pretendemos destacar é que o conceito “projecto” (no âmbito do licenciamento e na sua qualidade de neologismo - quiçá o mais recente -, face à esta nova acepção da palavra existente na nossa língua, isto é, como conjunto de todos os projectos), não apenas tem que ser elaborado e subscrito, na área das suas qualificações e especializações, obrigatoriamente, por arquitectos, arquitectos paisagistas, engenheiros e engenheiros técnicos, como nem sequer pode ser contratado isoladamente por qualquer um destes “autores de projecto”. Sendo, legalmente, necessário que, para tal, constituam uma “empresa de projecto” ou uma “equipa de projecto”.

Bem vemos e bem entendemos o objectivo que o legislador supostamente pretendia atingir e a bondade de se trabalhar em equipa articulada e coesa. Embora tenhamos sérias dúvidas que tal imposição possa vir a resolver algum problema relevante existente (e identificado como tal) e nos pareça uma medida manifestamente desproporcionada e injusta, especialmente neste momento, em que está posta em causa a própria sobrevivência individual de todos os “autores de projecto”. E que, portanto, seja uma medida que beneficia os grandes monopólios de projecto, isto é, o capital. Todavia aquilo que não se entende (e pensamos mesmo que jamais alguém poderá entender) é o contraste, aliás, algo grosseiro, estranho e paradoxal, entre o rigor e a exigência de nenhum “**autor de projecto**” poder elaborar e subscrever o “**projecto**” (aliás, rigor e exigência aparentes, na medida em que, como conjunto de todos os projectos, apenas corresponde e reflecte a própria natureza das coisas, aquilo que tem que ser fatalmente) e de apenas o arquitecto poder elaborar e subscrever o projecto de arquitectura (o projecto ordenador, que é sujeito a licenciamento) e a permissividade de todos poderem apreciar e analisar um “**projecto**”. Ou melhor, de todos possuírem “qualificação adequada para apreciar e analisar um projecto no âmbito de uma obra sujeita a licenciamento, comunicação prévia, ou procedimento pré-contratual”.

Ora, como é do conhecimento geral, dentro do âmbito de uma obra sujeita a licenciamento ou comunicação prévia a real substância do conceito “**projecto**” (na concepção definida na alínea n) do artigo 3º) não existe (isto é, não existe enquanto conjunto de todos os projectos e não existe porque as especialidades, de uma maneira geral, ainda não foram elaboradas). Melhor, não existe como objecto de apreciação, pois apenas o projecto de arquitectura é apreciado. O que é compreensível por ser este que define e corporiza global e totalmente a relevância urbanística da obra - e, como é consabido, é isso que está em causa, única e exclusivamente, no licenciamento ou, se quisermos no controlo preventivo urbanístico.

Portanto, a conclusão é simples e muito clara: o objectivo da lei só pode ter sido o de deixar tudo na mesma. Foi o de manter o *status quo res erant ante bellum*, ou seja, o estado actual das coisas. Foi o de deixar tudo como está, com excepção de alguns, tanto quanto sabemos poucos, geógrafos e juristas que ocupavam cargos de direcção no âmbito do licenciamento de obras e que acabam, desta forma, por ficar de fora. Quanto a nós, injustificadamente, pois qualquer um destes técnicos (o jurista pelas aptidões, que lhe são próprias, de interpretação dos textos legais, e o geógrafo pela sua capacidade intrínseca de avaliar as relações com a paisagem), embora sem formação de projecto, encontra-se, *à priori*, bastante mais qualificado e apto a apreciar e analisar um projecto de arquitectura do que o engenheiro, o engenheiro técnico ou o arquitecto paisagista. Ainda que tal tarefa, como já dissemos, exija um conhecimento, um saber, uma forma de pensar e sentir os problemas da concepção do projecto de arquitectura, que é próprio de quem projecta arquitectura e, por isso, deva ser matéria da exclusiva competência do arquitecto. Sem prejuízo, evidentemente, da apreciação crítica que todos podem (e devem) fazer, nas manifestações de cidadania ou no desempenho de funções de âmbito político.

Sem dúvida, o objectivo foi deixar tudo na mesma. Não por omissão (o que seria, certamente, censurável), mas dando a ideia de que se disciplinava alguma coisa. Melhor, que se disciplinava tudo. Quer dizer, dando a ideia, tal como já dissemos, que se tinha criado um quadro coerente e consistente (para vigorar mais 36 anos, como aconteceu com o famigerado 73/73). Ou seja, levando as pessoas a pensar, ilusoriamente, que estamos perante uma atitude de verdadeiro reformismo, quando, afinal de contas, o que se pretende é consagrar e legitimar socialmente, de forma notavelmente capciosa (que ofende a inteligência dos mais atentos e interessados), práticas que nunca foram bem aceites, sempre foram recusadas e criticadas pelos arquitectos e que não são compreendidas pelos cidadãos em geral.

Por conseguinte, é por demais evidente que o tipo de motivações que inspira este regime e, de uma maneira geral, todo o Sistema do Urbanismo, contamina e subverte gravemente a postura isenta e axiologicamente neutra, isto é, livre de valores e de interesses, imprescindível à construção de um sistema de urbanismo consistente e eficaz.

E, por isso, ainda que, face às limitações intrínsecas à análise destes exemplos (limitações normais e naturais em todos os estudos desta natureza), não possamos generalizar indiscriminadamente, sempre podemos pressupor que, ao menos em parte e em certas matérias e prescrições, aquelas que deveriam ser as verdadeiras preocupações são relegadas para segundo plano, esquecidas ou superadas por outras que nada têm a ver

com as melhorias de qualidade de que o Sistema do Urbanismo, o urbanismo e a arquitectura, manifestamente, tanto precisam em Portugal. Facto que nos legitima a concluir que o sistema foi capturado para atingir fins alheios e obscuros que nada têm a ver com o interesse público. Logo, que são contra o interesse de todos.

Definitivamente, não se pode confundir o Sistema do Urbanismo, o licenciamento, o urbanismo e a arquitectura com a construção e, naturalmente, com a qualidade da construção e com a qualidade dos projectos de edifícios, misturando tudo como se de uma só coisa se tratasse. Sendo que, mesmo no que respeita exclusivamente à qualidade dos projectos de edifícios (temática em que estes assuntos podem ser discutidos, e certamente devem ser discutidos) as questões que acabámos de observar não são tão lineares quanto parecem - ao menos se interpretarmos os dados disponíveis na escassa bibliografia existente dentro de um quadro teórico/analítico de referência multidimensional, interdisciplinar e não compartimentado como aquele que atrás construímos para apoio desta investigação e que temos procurado seguir.

Tratando-se de um tema lateral ao nosso objecto de estudo, sempre poderemos abrir uma espécie de apêndice para, ao menos, clarificar alguns conceitos e fundamentar esta nova problemática suscitada. Reportando-nos à bibliografia existente sobre esta temática (muito escassa, como se disse), e nomeadamente às investigações académicas que têm sido produzidas (que por certo serviram de base de inspiração à adaptação inovadora e desintegrada de que temos vindo a dar conta) e considerando todo o supra-exposto, podemos questionar criticamente algumas ideias e conceitos essenciais, no sentido de contribuir para uma definição mais rigorosa e precisa e, desse modo, influenciar potencialmente as suas conclusões.

Por exemplo, dentro do quadro analítico de referência que adoptámos, nunca poderíamos falar, no âmbito da abordagem e dentro do contexto específico referido (qualidade da construção), no arquitecto como coordenador, mas sim no autor como coordenador. Falar em autor é algo muito diferente. Sendo aplicável a todos os autores, em todas as actividades, áreas e disciplinas, como deve ser (portanto, generalizável e universal), ninguém duvidará que nenhum arquitecto pode substituir o autor, mesmo que este seja arquitecto. Aquilo que está em causa, não são, obviamente, as capacidades ou competências próprias da actividade profissional (qualquer que ela seja), mas sim as que relevam da sua qualidade de autor do projecto (qualquer que seja o projecto).

Nunca poderíamos integrar a arquitectura numa especialidade (isto é, numa disciplina com o mesmo estatuto e a mesma especificidade das restantes especialidades, já que o uso

desse vocábulo pode estar correcto e ser aceitável em determinados contextos, mas não neste), pois estaríamos a ser, no mínimo, imprecisos. A arquitectura estará mais próxima de uma “generalidade”, se assim se pode dizer, do que de uma “especialidade”. É uma actividade generalista por excelência, e como tal reconhecida desde sempre. É uma actividade que exige saber alguma coisa de “tudo” e que nunca (ou só muito dificilmente) chega a saber “tudo” de alguma coisa (isso é para as especialidades e para os especialistas). Não se trata de uma debilidade, vulnerabilidade ou deficiência, mas, ao contrário, da sua força. Força esta, que brota de um conhecimento global, ou globalizante, não compartimentado, isto é, de saber um pouco de “tudo”, digamos assim (cremos já ter esclarecido devidamente, nas páginas anteriores, a verdadeira problemática epistemológica que o urbanismo e a arquitectura colocam), e que, precisamente, está para o projecto de arquitectura, como a força (que brota de um conhecimento específico, especializado em engenharia, por exemplo) está para o projecto de uma ponte, de um túnel ou de uma estação de tratamento, e que a supra-citada Lei, no nº 4 do artigo 8º, como já se disse, impõe (com toda a pertinência, mas diferentemente do projecto de arquitectura) que a coordenação apenas pode ser levada a cabo por um engenheiro ou engenheiro técnico (sendo óbvio que neste sentido, neste caso e para este efeito, como aliás resulta muito claro, a arquitectura não foi considerada uma especialidade).

Se quisermos reproduzir a realidade dos factos, a verdadeira tradição, o que se passa realmente na vida real, também nunca poderíamos afirmar que o dono de obra se limita à escolha do coordenador. Toda a gente sabe que o dono de obra, o cliente, se limita, isso sim, à escolha do arquitecto (ou melhor dizendo, de quem faz o projecto de arquitectura), e que este, por assim dizer, “dada a natureza das coisas” e por inerência, passa a ser o coordenador. Os clientes na verdade nem sequer sabem o que é o coordenador e, portanto, também não o poderiam escolher. Além disso, como poderia ser de outra maneira se apenas agora se instituíram as condições básicas e essenciais para que possa vir a ser de outra maneira? Só agora, como temos vindo a comentar, foram criadas novas figuras ou entidades para que os clientes possam, de facto, escolher e encomendar os seus projectos a pessoas que não ao arquitecto. E, quiçá, com o tempo, criar novos hábitos e instituir uma nova cultura de encomenda do projecto (a cultura da encomenda do projecto a “empresas de projecto”, a “equipas de projecto” e ao “coordenador de projecto”). Curiosamente (por mera coincidência, já atrás o dissemos), isto acontece quando precisamente as antigas figuras concorrentes do arquitecto tendem a desaparecer do cenário da encomenda (isto é, em que o cliente tende a deixar de fazer a sua encomenda do projecto a desenhadors, a construtores civis e a engenheiros), deixando um espaço que, pelo menos, alguns pensam ser demasiado amplo para protagonismos do arquitecto.

Para estes esse espaço esteve bem durante 36 anos e volta a estar bem agora. Mas, tal como nesses 36 anos, com graves prejuízos para a arquitectura e para o urbanismo.

Esta mesma visão, tendencialmente mais realista da realidade, por ser dirigida e conformada pelo quadro teórico de referência interdisciplinar, sistémico e não compartimentado adoptado neste estudo, também não nos permitiria ir tão longe ao ponto de pensar que começa a ser corrente encontrar coordenadores de projecto contratados pelo dono de obra, cuja função é exclusivamente a de garantir a eficácia, coerência e coordenação das actividades dos diversos membros da equipa de projecto. É certo que é relativamente comum determinados donos de obra (normalmente com excedentes de capital com origem noutras áreas de actividade e cuja vocação nada tem a ver com a construção), contratarem profissionais, frequentemente engenheiros civis ou engenheiros técnicos (mas também economistas, juristas e outros, nomeadamente antigos encarregados de obra). Porém, para os representar e delegar tarefas - evidentemente fornecendo-lhe informações regulares e detalhadas sobre tudo o que passa (que não apenas sobre os projectos) - e não especificamente para coordenar o projecto (ou as actividades dos diversos membros da equipa de projecto). Certamente que cada um fará o que pode nesta matéria (e, sem dúvida, podem sempre fazer alguma coisa). No entanto, aquilo que podem fazer fica muito aquém do que se pode considerar uma verdadeira coordenação do projecto. Aliás, a própria Lei nº 31/2009, de 3 de Julho, na alínea c) do artigo 3º, certamente por considerar que tal estatuto não satisfazia as condições necessárias, viria a definir, como já se disse, a figura de “coordenador de projecto” como sendo **“o autor de um dos projectos ou o técnico que integra a equipa de projecto com a qualificação profissional exigida a um dos autores”**, excluindo, portanto, que uma tal figura, pelo simples facto de representar o dono de obra, pudesse ser coordenador de projecto. Exceptuando, evidentemente, se for autor de um dos projectos, ou se integrar a equipa de projecto e tiver a qualificação exigida a um dos autores. Claro, integrar a equipa de projecto na qualidade de coordenador - e de coordenador alheio à equipa de projecto e às empresas de projectos constituídas para tal. O que, certamente, virá a ser uma imposição generalizada, visto que os profissionais contratados pelo dono de obra, dada a sua intensa ocupação a coordenar todos os demais projectos que esse mesmo dono de obra possui, nunca têm tempo para ser autores de um único projecto que seja, restando-lhes apenas tempo suficiente para os coordenar. Não vem grande mal ao mundo, é verdade. Mas sempre fica demonstrada uma incoerência vital. Desde logo deixa claro que coordenar o projecto é uma tarefa fácil, muito mais fácil do que elaborar qualquer um dos projectos, e que, afinal de contas, a experiência e os conhecimentos consideráveis exigidos para desempenhar tal tarefa, não são critérios importantes e muito menos decisivos, já que a pessoa mais indicada será sempre aquela que o dono de obra

contratou (para o representar e tratar de tudo quanto diga respeito à construção, e não especificamente para coordenar o projecto).

Mas, se esta visão, teoricamente conformada e instrumentalizada tal como temos dito, não estiver a ser bem iluminada pela nossa experiência prática, e de facto este tipo de coordenação do projecto for eficaz, ou reunir condições para poder ser eficaz, então, isso significa que a existência de um coordenador é condição de garantia bastante para cumprir, com êxito, a função de articulação dos projectos das especialidades com o projecto de arquitectura. Nesse caso, porém, é pertinente perguntar porque é que, precisamente num momento em que tanto se propalou a simplificação do sistema, o legislador não se ficou por um só constrangimento - o de coordenador de projecto - e engendrou mais duas figuras para complicar tudo: a de “empresas de projecto” e a de “equipas de projecto”? Evidentemente, o limite da simplificação, como já tivemos a oportunidade de afirmar, era comprometer o autor do projecto de arquitectura com a coordenação (que sempre precisa de fazer, quer se queira quer não, mais não seja coordenando o coordenador), ao menos pelos seus efeitos pedagógicos. Sendo inútil, por infundado, invocar a exigência de experiência e conhecimentos consideráveis (aliás, desnecessários se contratado pelo dono de obra), uma vez que, desta maneira - e objectivamente é isso que se pretende com este esquema montado artificialmente - os autores dos projectos de arquitectura, os arquitectos, tal como aconteceu nos 36 anos do 73/73, continuarão eternamente sem experiência e sem conhecimentos consideráveis.

Nada do que se disse - sublinhe-se - põe em causa a bondade da perspectiva de se trabalhar em equipa. As vantagens são óbvias. A participação de todos de forma empenhada e permanente é sempre um factor importante para garantir a qualidade dos projectos e das obras (se possível, logo nos primeiros passos do projecto, mesmo sob o risco de que este possa ser alterado ou que nunca se venha a realizar como não raramente acontece - por excessivo, e até mesmo ridículo, não vamos ao ponto de pensar que deve começar na elaboração do pedido de informação prévia como o novo regime, ilusoriamente, pressupõe). Todavia, seguramente, essa não foi, claramente, a preocupação dominante. Caso contrário ter-se-ia reconhecido a lógica elementar e básica de que só o autor, o criador de uma coisa, pode saber como quer que essa mesma coisa resulte na realidade. Só ele sabe como quer o ar condicionado, só ele sabe como quer a estrutura, só ele sabe como quer a ventilação, a iluminação, etc., etc.. E, naturalmente, como é óbvio, só ele sabe e pode conjugar e tirar partido das exigências técnicas de cada uma destas instalações e especialidades. É uma prática comum o arquitecto também conjugar e tirar partido de muitas outras especialidades, áreas, disciplinas, saberes ou, simplesmente, perspectivas ou maneiras de pensar ou fazer, como aliás é consabido: da

serralharia, da carpintaria, pintura, pedreiro e até, inclusivamente, do comercial, do médico, do dono de obra, etc.. Porém, a partir de agora, ainda que o possa continuar a fazer - e vai fazê-lo certamente (até porque não tem outra alternativa, já que esse é precisamente um dos objectos fundamentais do seu trabalho) -, vai ter de o fazer envolvido por um processo contaminado e enfrentando, potencialmente, contrariedades, dificuldades e adversidades, que serão por vezes intransponíveis.

Este enorme retrocesso para a arquitectura, para os arquitectos e também para o urbanismo (ainda que menos intensamente, ao menos aparentemente) nunca terá, no entanto, grande visibilidade. Os seus efeitos patológicos e perversos, associados ao tendencial liberalismo da economia e do mercado (com reflexos numa concorrência desleal e distorcida e em baixos honorários, tal como aconteceu durante o reinado do 73/73, mas agora de modo mais grave), como factor crítico, básico e super-estrutural que inibe ou fomenta a viabilidade de empresas ou equipas e sem o qual nunca poderá existir o estímulo para o trabalho participativo sistemático, só podem ser vencidos, ultrapassados ou atenuados por grandes monopólios do projecto. Ou seja, por não mais do que meia dúzia de gabinetes sediados em Lisboa e no Porto com nomes mais ou menos proeminentes e, sobretudo, ligações privilegiadas. O resto do país viverá como sempre viveu. O arquitecto, esse, com o voluntarismo (e a carolice) que a especificidade do seu trabalho lhe impõe, continuará a coordenar, como sempre coordenou, os projectos das especialidades, ainda que, de quando em vez, coordenando o “coordenador de projecto”.

5.13. Conclusão

É possível falar da claustrofobia das pessoas no mundo administrado, um sentimento de encontrar-se enclausurado numa situação cada vez mais socializada, como uma rede densamente interconectada. Quanto mais densa é a rede, mais se procura escapar, ao mesmo tempo em que precisamente a sua densidade impede a saída. Isto aumenta a raiva contra a civilização. Esta torna-se alvo de uma rebelião violenta e irracional.²⁰⁶

Como pano de fundo das motivações políticas reformadoras da actualidade - de que os exemplos que seleccionámos são, entre outros, paradigmáticos - está, como é do conhecimento geral, uma insatisfação persistente e relativamente generalizada do sistema

²⁰⁶ Theodor W. Adorno, “Educação após Auschwitz”, Tradução de Wolfgang. Educação e Emancipação. Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1995, p. 120.

de urbanismo: a mesma insatisfação de sempre. Esta insatisfação está relacionada, essencialmente, com uma série de problemas e de efeitos perversos que a literatura especializada, de uma maneira geral - e não raramente o próprio legislador - reconhecem como tal, de forma explícita ou implícita, como, aliás, tivemos a oportunidade de revelar e documentar no decurso da investigação.

Na pesquisa exploratória previamente realizada identificámos estes problemas potenciados pelo Sistema do Urbanismo, que entretanto elencámos. São eles: incremento excessivo da tecnocracia e da burocracia; constrangimentos supérfluos e desnecessários; dificuldade em integrar as lógicas primárias do mercado nos processos de gestão; relação perversa com os princípios de desenvolvimento sócio-económico; perda de oportunidades potencialmente interessantes; incompatibilidades com a cultura democrática actual; fraca adesão social; animosidade, desinteresse e desmobilização dos principais agentes da construção da cidade; reduzida eficácia; e, como consequência, necessariamente, a escassa utilidade social que, de uma maneira geral, se lhe reconhece.

Muitos dos constrangimentos que contribuem, directa ou indirectamente (mas sempre em acção conjunta, interligada e aleatória, difícil de definir e compreender com precisão), para gerar estes problemas são, manifestamente, supérfluos, desnecessários e, não raras vezes, injustificáveis e inadmissíveis no estágio de desenvolvimento actual e numa sociedade moderna e democrática. Constituem uma permanente e séria ameaça, incomportável para os agentes mais directamente envolvidos na construção da cidade e para a própria construção qualificada da cidade. E, como consequência, acabam por contribuir, necessariamente, para o desgaste da, já frágil, coesão social em torno do ideal comum da realização colectiva do progresso e bem-estar social.

A sua expressão mais directa, mais evidente, visível e concreta manifesta-se, de uma maneira geral, por intermédio das constantes e sistemáticas complicações, confusões e embaraços procedimentais, que provocam a excessiva morosidade na resolução dos pedidos de licenciamento que todos conhecemos e que contribuem decisivamente para ofuscar, subalternizar e desvalorizar a importância dos resultados físicos no terreno. Isto é, para desviar a atenção, o empenhamento e o interesse daquilo que é, de facto, importante e central: a qualidade do nosso espaço construído, da arquitectura e do urbanismo propriamente dito, que é claramente insatisfatória.

Consequências, em última instância, de uma certa apetência e apego culturalmente enraizado (quer dizer, de uma adesão incondicional e irreflectida) pela dominação, que o pensamento técnico e científico (ou o mero peso do seu *status*) hegemonicamente

predominante nas sociedades modernas parece consolidar e agravar, destes problemas releva, aliás também de forma particularmente perceptível e evidente, a sua reduzida eficácia. Resultado que fundamenta e explica a escassa utilidade social e a insatisfação persistente e generalizada do sistema instituído, consensualmente reconhecida por todos os autores, observadores e público em geral.

A submissão destas reformas, em análise, a imperativos funcionalistas é algo tão evidente quanto evidente é a necessidade (e a urgência) de se encontrar uma solução eficaz e o mais consistente possível, em nome da finalidade geral do desenvolvimento económico e das suas relações sistémicas com as actividades relacionadas com a construção e transformação da cidade e com a qualidade de vida das populações. Inspirada nas retóricas predominantes da actualidade, cada vez mais radicais, esta finalidade tem sido apoiada por um significativo acumulo de conhecimentos empíricos, proporcionado pelas práticas do passado e pelo desenvolvimento técnico e tecnológico que se tem registado nos últimos tempos. Factos que têm convergido para um aumento dos níveis de exigência (em parte com origem na União Europeia), sobretudo ao nível da melhoria da qualidade das intervenções, em particular, do seu aspecto construtivo.

Paradoxalmente, porém, se nos abstrairmos, por um lado, das exigências construtivas, cuja eficácia não pomos em dúvida (parecendo-nos, inclusivamente, isso sim, excessivas face ao contexto sócio-económico do país, como atrás tivemos a oportunidade de afirmar) e, por outro, da institucionalização dos PDMs e da recente revisão do Decreto-Lei nº 73/73 (que, por via indirecta, e apesar das adversidades artificiais criadas, poderão potenciar a melhoria do espaço urbano), a verdade é que essa grande finalidade não só continua por atingir, como se mantém mais distante face ao aumento contínuo das dificuldades e constrangimentos. Aumento que, aliás, se tem registado recorrentemente ao longo da história e que ultimamente tem sido galopante e exponencial.

Assim, em síntese, e retomando a leitura do processo de evolução histórica - de carácter transnacional, aflorada em termos muito genéricos no segundo capítulo, e nacional no terceiro (que evidencia, num primeiro momento, um processo evolutivo não progressivo e particularmente turbulento numa época que nada tinha a ver com a actual, designadamente em que não havia consciência da dinâmica das coisas e do mundo, e num segundo, que ignora essa concepção teórica e epistemológica) -, relacionando-a com a especificidade do conteúdo destas reformas, pode dizer-se que a evolução do Sistema do Urbanismo, no que ao nosso país diz respeito, mantém, na sua génese e *grosso modo*, os mesmos princípios de sempre. Foi, em geral, profundamente marcado por uma perspectiva ideológica (não pelo produto do pensamento rigoroso) - aliás, comum, nos

seus traços essenciais, a outros países europeus que nos serviram de inspiração -, que se traduziu, essencialmente, numa evidente hegemonia da velha crença nas virtualidades de um controlo sistemático, apertado, previsivo e rígido (à semelhança, aliás, de todas as restantes esferas da vida social). Da qual resulta, como consequência, um sistema altamente perverso, extremamente complexo, confuso e praticamente impossível de apreender, de implementar e, conseqüentemente, de gerir.

As aparentes cedências, pontuais e estratégicas, a este tipo de orientação, como pudemos constatar, mais não são do que meros deslocamentos desse controlo e dos problemas a ele associados, que não esbatem o incremento e reforço do seu carácter funcionalista, policial e repressivo. Trata-se de um controlo sucessivo (na terminologia jurídica), isto é, à *posterióri*, que, como ficou bem patente anteriormente, pode vir a suscitar, com toda a probabilidade, problemas e embaraços ainda mais complexos e gravosos do que aqueles que já existiam. E isto, por duas razões fundamentais, que nos parecem óbvias.

A primeira, como dissemos, tem a ver com o exponencial aumento da complexidade do sistema, em boa parte provocado pela implementação de tais medidas, e com a sua própria desarticulação (ou, se quisermos, ausência de uniformização). Complexidade e desarticulação que não permitem (e, talvez, possamos dizer, que tornam humanamente impossível) a consolidação de conhecimentos por parte dos técnicos, tal é a enorme diversidade de critérios e de exigências, não apenas de âmbito caprichoso e discricionário, como também institucional e regulamentar (basta verificar, por exemplo, que a composição de um projecto de execução pode variar tantas vezes quantas o número de municípios).

A segunda, está relacionada com a tendencial e manifesta incapacidade e falta de preparação reveladas, desde sempre, pelos serviços de controlo administrativo. Um aspecto que nunca foi objecto de qualquer tipo de intervenção, nem sequer considerado e tratado como elemento crítico, que é de facto (como, aliás, o regime previsto no Decreto-Lei nº 166/70, de 15 de Abril, o definia, ainda que por outras palavras). Incapacidade e falta de preparação que, de certa forma e em grande medida, se pretendem perpetuar dissimuladamente, como deixam claro algumas medidas implementadas pela Lei nº 31/2009, de 3 de Julho, que tivemos a oportunidade de expor e analisar.

Resulta, pois, evidente que o significativo acumulo de conhecimentos empíricos, proporcionado pelas práticas do passado, tem sido, não obstante, insuficiente ou, pelo menos, insatisfatório. E, conseqüentemente, que o desenvolvimento técnico e tecnológico que se tem registado, não tem sido bem articulado em benefício da efectiva agilização do sistema. Factos que apenas podem ser explicados por uma deficiente ou, talvez melhor,

por uma inadequada ou desajustada interpretação dessas práticas. Logicamente - não conseguimos vislumbrar qualquer outra razão - como consequência das características formativas e da consequente “mundovisão” dos intérpretes que predominam como agentes da sua construção (de uma maneira geral pouco - ou nada - familiarizados com a actividade e com os problemas específicos do projecto de arquitectura).

Ora, pois bem, sob a luz do eixo teórico adoptado na investigação, um tal contexto conduz a que prevaleça, hegemonicamente, o pensamento puramente instrumental. O domínio inexorável exercido pela racionalidade instrumental²⁰⁷ sobre as sociedades modernas, que hoje prevalece numa relação de interdependência recíproca com o modelo de sociedade centrado no mercado (e no paradigma da livre concorrência que o caracteriza), condiciona e fundamenta o poder de discernimento destes agentes (e de toda a sociedade em geral) e inibe a pré-disposição para acolher e estimular outro tipo de racionalidade: a verdadeira racionalidade, aquela que privilegia (como tem que ser, para o bem-estar de todos) o desenvolvimento humano e social. Por conseguinte, em detrimento da autonomia e da emancipação dos cidadãos. Contrariando o rumo de aproximação, desejável e expectável (em especial pelo ideário iluminista), ao quadro de vida mais racional e a uma democracia autêntica, verdadeira.

De facto, uma primeira constatação geral, que podemos extrair da análise destes exemplos paradigmáticos, é a de que persiste um profundo desajustamento entre a teoria (corporizada pelas medidas de política que elas representam e consubstanciam) e a prática urbanística. Podemos, talvez, dizer, entre a ideia que se tem, ou que se faz da realidade do urbanismo e a própria realidade urbanística (que envolve o urbanismo e tudo o que nele está implicado). Desajustamento que, aliás, sempre tem ocorrido ao longo de todo o processo de evolução histórica [como também reconhecem, por exemplo, John Friedmann/Clyde Weaver (1981, p.15), Lacaze (1990, p.34), Peter Hall (1988, p. 401), entre outros].

E isto, porque, de acordo com o nosso argumento fundamental, nela está incrustada uma razão que é compreendida como razão instrumental, como razão subjectiva. Quer dizer, como a capacidade de compreender e dominar o mundo, que concebe os problemas humanos como problemas técnicos e o homem como algo que pode ser compreendido e dominado como um objecto desse mesmo mundo. Ou seja, uma racionalidade especialmente orientada e exclusivamente preocupada com a eficácia com que se atingem

²⁰⁷ Racionalidade instrumental ou, se quisermos, funcional: é uma forma atrofiada da razão, na concepção habermasiana, isto é, a razão dos meios sobre os fins, a razão confinada à lógica utilitarista e à dominação de uns e submissão de outros.

os fins determinados. E, portanto, que se funda no cálculo e na relação custo/benefício. Não na racionalidade substantiva, ou seja, na razão que, representando os alicerces da visão do mundo, isto é, da realidade, se alicerça no reconhecimento intersubjectivo e se manifesta pelo mérito intrínseco dos valores humanos e sociais. Valores que privilegiam a cooperação entre as pessoas, a emancipação da consciência individual e a preocupação com o bem-estar geral. Aspectos estes que são, pura e simplesmente, ignorados, pelo escasso valor técnico e científico, senão mesmo pelo desprestígio de que gozam, se assim se pode dizer, e pelo trabalho formativo, cultural, humano e moral que pressupõem.

Tornou-se, pois, evidente neste estudo, que a visão da realidade, ao menos no que a estes exemplos diz respeito obviamente, é uma visão distorcida, uma visão pouco realista da realidade (na acepção moriniana). E uma visão distorcida não apenas pela dominação que a ciência e a técnica exercem nas sociedades actuais. Mas também pela manifesta ausência, ou carência, do conhecimento empírico (real) no domínio específico e concreto do projecto de arquitectura, isto é, do exercício da prática profissional; pela pressão irreflectida e inconsciente de outras formas especializadas de pensar e agir, tendencial e objectivamente formalistas e disciplinadoras na sua essência (como é, muito concretamente, aquela que tem origem no direito); e, finalmente, pelas linhas de orientação filosófico-político e moral. Linhas de orientação estas, sem dúvida, indispensáveis, mas que têm que ser, necessariamente, complementares, convergentes e não conflitantes com as necessidades da prática real e com a própria realidade, como resulta claro, segundo cremos, na análise que fizemos.

Este diagnóstico, de uma visão descontextualizada, distorcida, desadequada e pouco realista da realidade, foi facilmente verificável na generalidade dos exemplos estudados, incluindo naqueles em que as medidas de agilização e simplificação (privilegiadas com preocupações dirigidas claramente para o desenvolvimento da economia) assumem um carácter manifestamente superveniente, uma aparente perspectiva de necessidade estrutural. Consubstanciando-se, noutros, como vimos, por uma inutilidade e um formalismo evidentes. Inutilidade e formalismo que, não obstante, acabam, frequentemente, por ser ofuscados pela bondade e o mérito conceptual intrínsecos e indiscutíveis destes mecanismos, genuinamente democráticos e humanistas. Este é o caso, objectivamente, da Audiência Prévia dos Interessados e do Deferimento Tácito. No primeiro caso por ser redundante, desnecessário e supérfluo repetir uma garantia que já existe naturalmente. No segundo, por se tratar de uma falsa garantia para os particulares, isto é, por ser algo que, quase se pode dizer, não existe, e que não é coerente nem eficaz, se considerarmos a necessidade (imperiosa) de fazer respeitar, em tempo útil (face às adversidades do complexo e confuso contexto descrito), a supremacia do direito e de

fomentar uma cultura assente no equilíbrio das relações entre autores (e cidadãos em geral) e os técnicos e representantes municipais.

De qualquer maneira, aquilo que pareceu ter ficado muito claro na análise destes exemplos, quer no que diz respeito às garantias para evitar ou atenuar os excessos de discricionariedade da Administração Pública, ou se quisermos, a arbitrariedade, quer relativamente às medidas meramente disciplinadoras em geral, foram os seus efeitos desajustados, inúteis e perversos (e por vezes altamente perversos), que nos ajudam a compreender a verdadeira causa da complexidade, da inoperacionalidade e da lentidão do Sistema do Urbanismo. Por outras palavras, a perceber “o como” e “o porquê” da excessiva afirmação da regulação constituir um sério obstáculo a uma abordagem mais realista dos problemas da construção e transformação da cidade, impedindo-nos de entender a realidade sobre o qual queremos intervir. E, finalmente, a suspeitar, tal como Gadamer conclui (1983, p. 115), da existência de uma cultura em que falta a consciência - “ao sistema, não necessariamente às pessoas - do que é, em rigor, a formação: algo que suscita e exige a capacidade de poder olhar as coisas também com os olhos dos outros.

CAPÍTULO IV

Estudo de Casos

O método de estudo de caso visa desenvolver o rico conhecimento do contexto, do envolvimento e da experiência necessários para se tornar um especialista. Por este motivo, o método é mais eficiente como um instrumento de aprendizagem do que métodos didáticos voltados para a teoria de Sócrates-Platão baseada em regras. [...] Somente o conhecimento detalhado de casos torna possível a ascensão de principiante para especialista. A teoria é, geralmente, importante para a educação profissional e prática, mas se as pessoas fossem treinadas exclusivamente através de regras e conhecimentos independentemente do contexto, elas sempre seriam principiantes - saberiam somente as respostas dos livros e funcionariam como computadores ou como burocratas, mecanicamente.²⁰⁸

Com o objectivo de contribuir para uma maior consistência teórica dos elementos compreensivos e interpretativos que temos vindo a apresentar e que procuram

²⁰⁸ Bent Flyvbjerg, “Sócrates não gostava do método do estudo de casos: porque você gostaria?”, Revista Brasileira de estudos pedagógicos, p. 371-384, 1993. Disponível em <http://www.rbep.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/viewFile/353/358>. Acesso em: 21 de Junho de 2009.

fundamentar uma nova perspectiva analítica, uma nova abordagem do urbanismo, e mais especificamente do “planeamento e gestão urbanística”, propomo-nos ilustrar, a partir de agora, algumas evidências sobre alguns casos reais especialmente significativos que, precisamente, têm a ver directamente com o desempenho e a eficácia das “práticas urbanísticas” predominantes utilizadas na actividade (que definimos como o conjunto de actos ou acções que interferem ou promovem potencialmente a construção e transformação física, morfológica e funcional da cidade - sob o eixo epistemológico das suas condicionantes típicas -, mobilizando e accionando automaticamente um complexo sistema de relações entre comandos, instrumentos e técnicas - o Planeamento Urbanístico, a Gestão urbanística, bem assim como as normas de âmbito geral e local - para enformar e conformar a sua concretização material - e que esquematizámos na figura 1).

Lembramos que o “planeamento e gestão urbanística”, e por conseguinte a concretização física das disposições dos planos (que reclama o controlo da actividade de gestão urbanística) impõe, para além das medidas ou disposições neles fixadas, o recurso a diversos mecanismos jurídicos específicos, regras e procedimentos para o controlo e coordenação das distintas formas de ocupação, uso e transformação do solo por parte dos particulares (e entidades públicas) - alguns dos quais passámos em revista criticamente a finalizar o capítulo anterior - e, ainda, intervenções da Administração correctoras das disfunções do mercado de solos.

Através do estudo de casos como metodologia privilegiada para uma análise mais aprofundada de situações específicas, concretas e operacionais, ou seja, empíricas, práticas, procuraremos analisar o papel e a importância relativa de alguns desses mecanismos jurídicos ou dispositivos administrativos, enquanto técnicas e regras essencialmente disciplinadoras do controlo prévio das operações urbanísticas. Quer dizer, do controlo da execução dos planos urbanísticos e dos projectos de loteamento, enquanto instrumentos semelhantes a planos no que diz respeito à organização do espaço. Evidentemente, aquilo que tentaremos salientar não é apenas a eventual inadequação dos supra-citados mecanismos, regras e procedimentos, mas também, dada a sua ligação intrínseca, a importância dos seus reflexos sobre os agentes da Administração Pública, nomeadamente ao nível da sua preparação para os compreenderem e saber lidar com eles - o último elemento condicionador das “práticas urbanísticas” reais e concretas, que, no fundo, configuram, em grande parte, as decisões efectivas sobre a construção e transformação das nossas cidades.

Estará em foco, por conseguinte, a análise da relação pragmática e concreta entre a gestão e o plano dentro dos seus contextos específicos, compreendendo os

indispensáveis mecanismos de execução e, necessariamente, a Administração no seu importante papel de manipulação dos mesmos. E terá os seguintes objectivos básicos: evidenciar em que medida a utilização das regras e procedimentos de gestão tradicionais adoptados contribuem para a eficácia do planeamento; verificar a sua adequação e coerência; e identificar os reflexos e problemas que suscitam.

Os casos seleccionados constituem, necessariamente, exemplos particulares dessa relação entre a gestão e o plano. Contudo, a diversidade e abrangência dos temas e problemas neles implicados (moradia em loteamento, edifícios em área consolidada, Plano de Urbanização tipicamente de urbanismo operacional e empreendimento habitacional de grandes dimensões), procuram reflectir as condutas típicas, e portanto representativas, do contexto urbanístico português em geral, cujos traços fundamentais mais característicos procuraremos destacar.

No obstante, gostaríamos de sublinhar o carácter diversificado das motivações de fundo que estão na base das respectivas iniciativas de planeamento e as suas características particulares, isto é, os distintos modelos-tipo de intervenção²⁰⁹. A saber: no Caso 1 – Licenciamento de Moradia em Loteamento Urbano, está em causa uma operação de loteamento que se enquadra no modelo tipicamente de “**Iniciativa Privada**”, cujas principais características são, a maximização da rendibilidade (um aspecto que, dada a sua baixa densidade, apenas é evidente se considerarmos a reduzida dimensão dos lotes, as condições geomorfológicas, o modelo de desenho urbano adoptado, assim como o facto de, na época, a zona formar um cinturão florestal contínuo com interesse potencial) e a sua notória discrepância e desarticulação com a malha urbana existente; no Caso 2 – Licenciamento de Edifícios em Área Urbana Consolidada, um Plano de Pormenor que podemos enquadrar no modelo “**Realista**”, uma vez que se limitou a definir as regras essenciais da sua execução e, por conseguinte, a admitir uma apreciável flexibilidade futura, se confinou a uma área de reduzida dimensão e, sobretudo, se destinou a definir as condições específicas da expropriação das áreas de terreno para a construção e funcionamento de um equipamento de manifesto interesse público e a orientar e disciplinar o futuro desenvolvimento da sua envolvente; no Caso 3 – Plano da Zona Envolvente à V8, o modelo “**Oficioso**” pelo facto de se inserir numa dinâmica de urbanismo operacional destinado, essencialmente, a definir e conduzir as negociações e a concertação com os privados, e dentro do âmbito de uma iniciativa estratégica de grande alcance, em que,

²⁰⁹ Estabelecendo um certo paralelismo com a nomenclatura taxonómica adoptada no Relatório Final da Investigação sobre a “Implementação dos PMOTs, Processos de Intervenção de Escala Intermédia”, levada a cabo pela DGOTDU/FAUP (1994), para caracterizar os conteúdos e a utilização das figuras de planeamento de iniciativa pública.

longe do carácter de imposição, se adoptou uma postura de grande informalidade e flexibilidade, nomeadamente uma grande abertura a propostas interessantes ou mais adequadas ao mercado, e naturalmente aos ajustes correspondentes. Finalmente, integraríamos o caso 4 – Empreendimento Habitacional da Quinta da Seara num modelo **atípico**, dado o carácter informal e de secretismo nele implicados, e que, apesar da sua frequência e dos diferentes estilos utilizados (mais discretos ou menos discretos), nunca devia ser praticado.

A relevância do enfoque prévio nesta tipificação, que define os grandes objectivos e as principais características que presidiram à elaboração dos respectivos planos, e que, logicamente, constituíam as grandes linhas para as futuras decisões, isto é, para a futura relação entre a gestão e o plano, é justificada pelo seu potencial significado para as conclusões do estudo, nomeadamente em termos da sua nula influência por desactivação, renúncia ou esquecimento, dos seus objectivos originais pelo decurso do tempo. Um aspecto especialmente evidente nos casos 2 e 3.

O facto dos casos apresentados se localizarem todos no município de Vila Nova de Gaia, tem a ver com o conhecimento pessoal que temos do território e das práticas predominantes, e com alguma facilidade em aceder aos arquivos e respectivas fontes articulando esse conhecimento com os critérios de selecção correspondentes aos perfis de representatividade satisfatórios. Condições indispensáveis para que um trabalho desta natureza pudesse ser realizado.

Caso 1 – Licenciamento de Moradia em Loteamento Urbano²¹⁰



Figura 4 – Vista aérea do loteamento com delimitação da área da envolvente próxima do lote em estudo (a tracejado de cor verde) | Fonte: Bing Maps



Figura 5 – Vista aérea aproximada do lote em estudo e enquadramento envolvente

Fonte: Google Maps

²¹⁰ O processo de licenciamento, bem como as respectivas peças desenhadas do mesmo foram-nos disponibilizados pelo autor do projecto.



Figura 6 – Vista aérea tridimensional do lote e do seu enquadramento envolvente | Fonte: Bing Maps

Factos principais

O primeiro caso que seleccionámos e que gostaríamos de apresentar diz respeito à operação urbanística que, de entre toda a diversidade de iniciativas de construção e transformação da cidade, podemos considerar, ao menos aparentemente, potencialmente menos problemática, isto é, mais simples de gerir e controlar. E não apenas pela razão, lógica e mais imediata, de se inserir numa área planeada e dotada de todas as infra-estruturas, mas também face às suas reduzidas dimensões e escassa relevância económica e comercial, muito menos susceptível de provocar eventuais impactos urbanísticos desfavoráveis e completamente livre de contaminações, designadamente das, não pouco frequentes, pressões especulativas e conotações éticas e morais negativas. Tem a ver com um pedido de licenciamento para construção de uma moradia unifamiliar isolada (ou se quisermos, de quatro frentes) num terreno inserido em loteamento. A operação envolve um instrumento de planeamento - o projecto de loteamento -, um projecto de arquitectura, que configura a primeira e mais importante fase do pedido de licenciamento, um aditamento de alteração a este mesmo projecto de arquitectura, um processo de alteração ao alvará de loteamento e um aditamento a este processo de alteração ao alvará de loteamento. O pedido em questão foi formalizado em 26 de Agosto de 2004 na Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia e incidiu sobre o lote referenciado nos extractos da planta de loteamento (figura 7) e topográfica (figura 8) mais à frente, e em destaque na foto aérea, em cima (figura 6), como único lote não edificado.

O loteamento é composto por 123 lotes, dois dos quais destinados a equipamentos desportivos de apoio à urbanização, que permanecem expectantes, e quatro destinados a

comércio, que foram, entretanto, objecto de alteração para habitação unifamiliar em banda. De entre as cedências para o domínio público (infra-estruturas, zonas verdes, arruamentos, passeios, estacionamentos, etc.) refira-se a cedência de um terreno com a área de 4.910m², localizado no centro da urbanização, destinado à implantação de uma escola pré-primária. Este terreno foi concessionado a uma entidade privada, em regime de direito de superfície, que construiu a escola e que explora o seu funcionamento. Actualmente a esmagadora maioria dos lotes encontram-se edificados, tal como se pode observar na primeira imagem (figura 4 - apesar de não reflectir inteiramente a realidade por estar desactualizada - presume-se ser anterior ao ano 2000).

Trata-se de uma operação de loteamento licenciada e titulada com o respectivo alvará em 1986 (alvará N° 43/86) - portanto um projecto antigo -, que fixou as suas regras operacionais, de execução, conforme é norma geral, através da conjugação das disposições inscritas no alvará, dos preceitos desenhados numa Planta de Síntese ou Planta de Loteamento (que, necessariamente, acompanha e faz parte integrante desse mesmo alvará - e da qual a primeira planta, a seguir - figura 7 -, é um pequeno extracto) e do articulado de um regulamento anexo (não raramente esquecido e abandonado, como aconteceu neste caso).

Como é do conhecimento geral, as disposições inscritas no alvará, enquanto documento escrito (sujeito a registo notarial e à validade jurídica correspondente), fixam, no essencial, o destino e a área dos lotes, bem assim como o número de pisos a construir, as áreas de cedência e o seu destino. A Planta de Loteamento identifica numericamente os lotes e define a sua localização relativa, configuração e espaço edificável através da mancha de implantação (para além, evidentemente, de definir a estrutura e articulação dos espaços e o seu ordenamento geral). O regulamento, por seu lado, sendo de carácter opcional, pode estabelecer e especificar determinadas regras que não cabe ao alvará especificar nem é possível especificar em desenho na Planta de Loteamento, podendo, por isso, revelar-se um documento ou instrumento complementar importante.

Não sendo de importância significativa para o que nos interessa destacar, podemos dizer, a título de mera contextualização, que o regulamento em questão prescreve a possibilidade opcional de construção de cave, complementando e especificando o conteúdo do alvará, que fixa em 2 (r/c e andar) o número de pisos a construir (facto que neste caso se revelaria decisivo). Ainda dentro da perspectiva de contextualização, dever-se-á também referir que a imposição de vedações com sebes vivas e a proibição dos tradicionais muros, assim como a obrigatoriedade de preservação de uma percentagem

determinada de árvores por cada lote, eram exigências nele prescritas que, desde o início, nunca foram observadas. Este desvio, no entanto, parece ter sido uma maneira de resolver e ultrapassar a contradição, aliás, manifesta, entre tais exigências e a ausência de condições básicas essenciais. De facto, estas medidas, impostas com vista a garantir um hipotético enquadramento da urbanização numa filosofia do tipo “regime de mata”, tal como é referido expressamente, preservando os recursos ambientais existentes, conflituavam não apenas com a tradição muito arraigada na nossa cultura, que atribui às vedações de propriedade um valor quase demiúrgico, como também com a natureza da arborização existente (predominantemente eucaliptal), inconciliável com as construções e os jardins, e com a reduzida dimensão dos lotes.

É importante salientar que a elaboração deste loteamento obedeceu a parâmetros conceptuais, isto é, a regras, princípios e condicionantes, próprios da época e distintos daqueles que, entretanto, viriam a ser instituídos de acordo com inúmeras alterações que foram sendo introduzidas ao regime jurídico das operações de loteamento urbano (entre as quais se conta a imposição, até aí inexistente, de limites quantificados de tolerância para as ampliações das áreas de implantação e de construção previstas nos loteamentos - que também passaram a ter de ser quantificadas expressamente - a partir do qual se torna necessário um processo autónomo de alteração ao alvará). De sublinhar que, tal como se pode observar nesta primeira planta (figura 8), as manchas de implantação, então previstas (manifestamente de carácter indicativo), são praticamente todas iguais, alterando apenas a sua disposição no lote. As suas dimensões são sensivelmente 8x12m, ou seja, apresentam uma área de 96m². Dizemos, sensivelmente, uma vez que algumas manchas possuem claramente as dimensões de 8,5x12,5m, e portanto a área de 106,25m², uma variação que se explica pelo facto do loteamento ter sido elaborado manualmente, já que na época os meios informáticos eram inexistentes. Este aspecto também viria a revelar-se decisivo neste caso concreto, uma vez que, se a área não figura expressa e taxativamente no processo como actualmente é exigido, e tem que ser medida manualmente, deveria ter sido esta segunda área a referência para o cálculo das tolerâncias admitidas pela nova legislação - o que não sucedeu. De qualquer maneira a sua exiguidade, para satisfazer as necessidades programáticas básicas de uma moradia, é notória se atentarmos nas manchas reais do levantamento aerofotogramétrico, a seguir (figura 9), em que as ampliações, em relação às manchas previstas no loteamento, foram a tónica geral e sistemática. Exiguidade que, aliás, pode ser confirmada através de uma rápida observação às plantas dos projectos de arquitectura apresentados mais à frente (figuras 9 e 10).



Figura 7 – Extracto da Planta de Loteamento aprovado
(Elaborado a partir da planta original na escala 1/1.000)

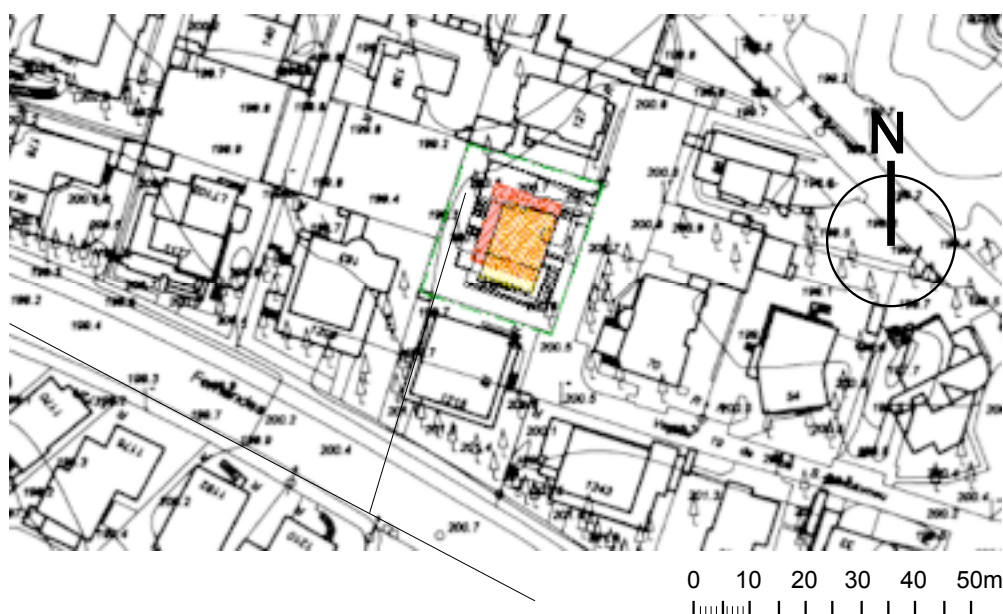


Figura 8 – Extracto do levantamento aerofotogramétrico
(Elaborado a partir da planta topográfica, na escala 1/1.000, fornecida pela câmara Municipal)

O projecto de arquitectura (que dá início ao pedido de licenciamento) foi objecto de indeferimento numa primeira fase e aprovado um ano depois após o arquitecto autor ter submetido um aditamento em concertação com os respectivos serviços municipais. Porém, com a pesada condicionante de ter que proceder à alteração do alvará de loteamento de modo a contemplar as alterações implicadas no projecto. Em 14 de Setembro de 2006, na sequência de um aditamento, em resposta a alguns reparos, e depois de ter sido submetida a discussão pública como manda o disposto no artigo 22º do Decreto-Lei nº 555/99, de 16 de Dezembro, com as alterações dadas pela redacção do Decreto-Lei nº 177/01, de 4 de Junho, foi finalmente aprovada a alteração ao alvará, tendo sido solicitada a emissão do mesmo, que titulava a alteração promovida, para, juntamente com as

restantes exigências, poder ser apresentado o projecto de arquitectura, a fim de dar resposta às condicionantes impostas para viabilizar o licenciamento. O que viria a suceder em 2007.

Apesar de ter demorado 3 anos - o que, obviamente, é inaceitável -, em grande parte devido ao facto de ter implicado um segundo procedimento, um segundo acto administrativo - um processo de alteração ao alvará de loteamento -, a verdade é que se tratou de um processo que podemos considerar ter corrido bastante bem, na medida em que apenas foi necessário um aditamento por cada um dos processos (o que, tanto quanto sabemos, não é muito comum no município em causa). Facto que se deveu à perspectiva dialogante e conciliadora, bem sucedida, do arquitecto autor (segundo o seu próprio testemunho), ao ter concertado as soluções, que acabariam por ser aprovadas. E, por conseguinte, não ao reconhecimento do mérito da solução apresentada, mas, aparentemente, a uma certa condescendência.

Pois bem, dissemos que para obter a aprovação do projecto de arquitectura, foi necessário um aditamento com alterações para dar resposta aos reparos apontados pelos respectivos serviços municipais, isto é, para dar cumprimento às regras do loteamento (o instrumento de planeamento urbanístico em vigor, que rege a disciplina da edificação no local) e às disposições normativas de construção, que cabe aos serviços do município garantir e que, segundo a sua perspectiva, não estariam a ser cumpridas.

Interessa, pois, perceber a natureza dos conteúdos e matérias que estiveram em análise e foram o foco e a preocupação da acção de fiscalização dos serviços municipais. Começemos por uma observação rápida das soluções de projecto apresentadas. Em primeiro lugar a solução inicial, e em segundo a solução que viria a ser aditada para satisfazer os reparos apontados (por não reunir condições de aprovação), e que acabou por ser finalmente aprovada.

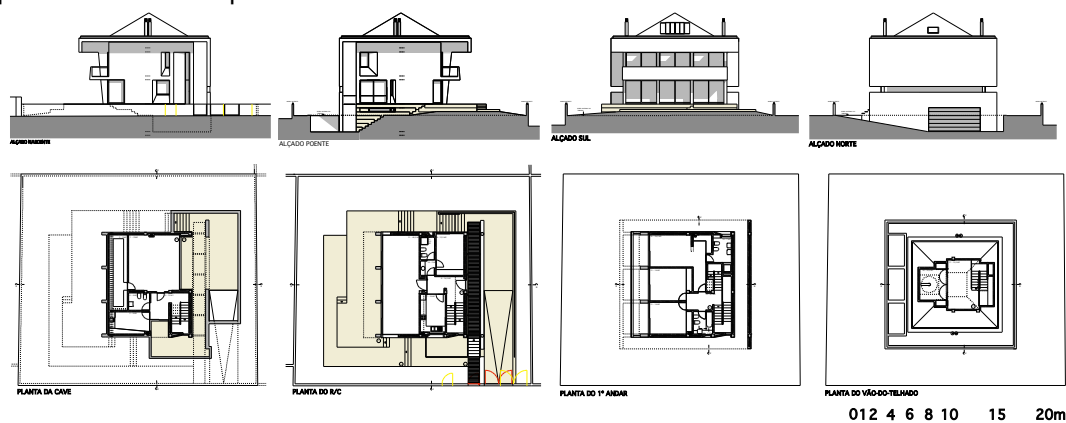


Figura 9 – Principais peças do projecto de arquitectura apresentado inicialmente
(Elaboradas a partir do projecto à escala 1/100)

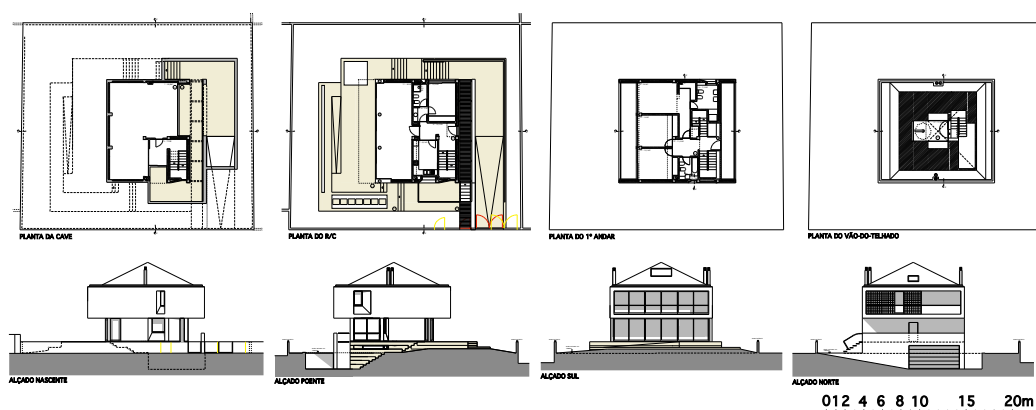


Figura 10 – Principais peças do projecto de arquitectura apresentado em aditamento e aprovado (Elaboradas a partir do projecto à escala 1/100)

Numa síntese muito rápida do conteúdo do parecer que fundamentou a decisão municipal, podemos dizer que teve por base apenas dois motivos fundamentais, embora, por assim dizer, “fulminantes”: por desconformidade com o alvará de loteamento e por inadequação estética. Este último motivo, apesar de não ter qualquer relevância para o nosso tema, merece um breve comentário, já que ilustra com rara eloquência o estado anacrónico e desastroso dos serviços municipais, da nossa administração urbanística (ou, se quisermos, do poder local) sob o ponto de vista da sua preparação, formação, e até mesmo da sua maturidade intelectual, profissional e cultural.

Invoca-se neste parecer - citamos - que “o coroamento de remate da cobertura do edifício e a parede falsa paralela ao alçado Norte, são elementos destacadamente dissonantes em relação à sobriedade morfológica das construções envolventes e definitivamente consolidadas”, violando, assim, o teor do artigo 121º do Regulamento Geral de Edificações Urbanas (RGEU). Sendo certo que este artigo (inserido no capítulo único do Título IV - Condições especiais relativas à estética das edificações) tem, de facto, como objecto acautelar “o aspecto das povoações ou dos conjuntos arquitectónicos, edifícios e locais de **reconhecido interesse histórico ou artístico** ou a beleza das paisagens” (artigo 121º RGEU), a ideia com que se fica, apenas aparente, é a de que ninguém nos serviços conhecia o local. A sobriedade das construções envolventes está bem patente nas imagens que apresentamos (e, em particular, figura 6): simplesmente não existe sobriedade alguma. E o reconhecido interesse histórico ou artístico é, logicamente, menos de zero (para já não falarmos, claro está, da classificação legalmente exigida, que inexistente).

Mais grave, porém, foi o facto - de completa iliteracia (um adjectivo muito forte, sem dúvida, mas o único capaz de reflectir a realidade, isto é, a incapacidade de interpretar o que é lido) -, de não se ter olhado para o título do referido capítulo do RGEU e de não se

ter aplicado a derradeira “condição especial” estatuída no último artigo (127º RGEU), que reza o seguinte: “As decisões das câmaras municipais que envolvam recusa ou condicionamento, ao abrigo das disposições do presente capítulo, de autorização para obras ou para modificação de elementos naturais, quando não resultem de imposição legal taxativa, serão sempre fundamentadas em parecer prévio da respectiva comissão municipal de arte e arqueologia [que até nem existe], com recurso para o Ministro da Educação Nacional”. Ou seja, tratou-se de um lapso difícil de compreender. E isto, sublinhe-se, apesar das tentativas do arquitecto em chamar os seus interlocutores à razão.

Mas, prossigamos já que o objecto do nosso interesse não é este. O nosso interesse é analisar as alegadas desconformidades com o alvará de loteamento, isto é, com o instrumento de planeamento que vigora no local. É analisar as relações entre o plano e a sua gestão ou execução. Sobre estas desconformidades - também numa síntese muito rápida -, invocam-se quatro violações: i) a criação de uma cave não prevista no alvará de loteamento; ii) que o perímetro de implantação não respeita o polígono da mancha prevista na Planta de Síntese; iii) que a área de implantação preconizada no projecto (de 99m²) é superior à área definida no alvará de loteamento (96m²), considerando mesmo a variação de mais 3%, prevista no nº 8 do artigo 27º, do Decreto-Lei Nº 555/99, de 16 de Dezembro, com as actualizações conferidas pelo Decreto-Lei Nº 177/2001, de 4 de Junho. E, finalmente, iiii) que o aproveitamento do vão-de-telhado não cumpre uma deliberação municipal, que limita a inclinação das coberturas a 26º.

Não vamos discutir os problemas desta última desconformidade, desde logo por se tratar de matéria cujo carácter é eminentemente construtivo e arquitectónico. O objectivo expresso do aproveitamento do vão-de-telhado em questão era o de proporcionar um espaço minimamente adequado para satisfazer as funções de observatório astronómico doméstico. Este objectivo, apesar de ter sofrido alguns constrangimentos difíceis de suportar, acabou por se realizar (as plantas da segunda solução mostram, basicamente, uma ligeira redução da área, imposta pela menor inclinação, também ligeira, das águas do telhado, prescrita pela referida deliberação municipal que fundamentou a posição dos serviços). No entanto, há um aspecto orgânico e cultural com uma importância significativa para todo o Sistema do Urbanismo, segundo cremos, que nos suscita uma enorme perplexidade e que, por isso, talvez valha a pena destacar. É o facto de toda a máquina municipal, e não apenas os serviços, ter corroborado uma mesma convicção e participado na construção de uma disposição cuja imposição aos particulares era ilegítima e ilegal (e que, aliás, acabou por ser abandonada). Esta falha ou desvio (chamemos-lhe assim) grosseiro, básico e elementar (de modo generalizado, pelo próprio aparelho institucional) sempre nos mostra um pouco mais da realidade substantiva e da própria dimensão da problemática que queremos elucidar. Por outras palavras, sempre nos mostra a

importância de um contexto, que é preciso considerar na análise do planeamento e gestão urbanística.

As restantes questões, na sua singela simplicidade, serão, pois, os aspectos críticos que importa analisar mais atentamente.

Aspectos críticos

Os problemas de desconformidade do projecto de arquitectura com as disposições do loteamento ou, se quisermos, os aspectos ou soluções do projecto de arquitectura que conflituavam com as regras do plano (loteamento) podem, portanto, resumir-se à criação de uma cave não prevista no alvará, à deslocação do posicionamento da mancha de implantação relativamente àquela que estava prevista na Planta de Síntese, e ao aumento da área de implantação (de 99m²) relativamente à definida no alvará (96m² - que corresponde, como se disse, à medição manual da mancha de implantação na planta de síntese efectuada pelos serviços), excedendo os valores de tolerância de 3% admitidos na lei, ou seja a área de 98.88m².

Feitas as contas, a implantação proposta, de acordo com as medições impostas pelos serviços municipais, excedia apenas uns desprezíveis 0.12m². Mas excedia de facto e, portanto, compreende-se a exigência de rectificação. O que não se compreende é que, face à natureza imprecisa das dimensões das manchas, da medição manual e da ausência expressa da área no alvará, não se tenha adoptado uma posição mais justa e racional, fundamentada nos critérios de flexibilidade que tal situação, de manifesta ambiguidade, recomendavam. Essa seria, sem dúvida, uma posição mais justa, porque beneficiava os cidadãos (que teriam a vida mais facilitada, sem prejuízos e incómodos desnecessários) e mais racional, porque beneficiava o próprio município (que ficaria com menos trabalho, fútil, e mais livre para outras tarefas mais úteis). Ou seja, seria uma interpretação do plano (loteamento) mais madura e profissional, que não se reduzia exclusivamente á letra do plano (e das normas), mas ao seu espírito, àquilo que verdadeiramente interessa. E, sobretudo, correcta, na medida em que se inspirava nos valores prescritos e defendidos pela lei (e que são, normalmente, ignorados extensiva e generalizadamente), nomeadamente pelo Código de Procedimento Administrativo (CPA), que estatui expressamente (através, por exemplo, do Princípio da boa fé - artigo 6º-A - e do Princípio da desburocratização e da eficiência - artigo 10º) que a conduta da administração deve ser contrária àquela que foi adoptada.

E isto, para já não falarmos do problema da retroactividade da lei, ou seja, da aplicação de normas actuais a loteamentos e planos antigos (como é o caso do limite de 3%, previsto

no nº 8 do artigo 27º, do Decreto-Lei Nº 555/99, de 16 de Dezembro, com as actualizações outorgadas pelo Decreto-Lei Nº 177/2001, de 4 de Junho). Não é, evidentemente, a discussão da questão jurídica, provavelmente complexa, que nos preocupa - aliás, que se saiba, nunca suscitada por ninguém. O que nos preocupa realmente - e muito - é o facto de vermos a ligeireza com que se destrói o valor da previsibilidade do plano, ou seja, a pedra fundamental do planeamento, a sua verdadeira essência (ainda que muito parcialmente, é certo) - o que aliás já não é a primeira vez, como demos nota, algures, neste trabalho. E, logicamente, a liberdade de planeamento (do planeador), que, por razões óbvias e indiscutíveis, não pode nem deve ser posta em causa, sob pena do planeamento se tornar uma tarefa impossível ou, pelo menos, condicionada. Sobre esta questão não temos dúvidas em denunciar e condenar esta situação, que se generalizou alterando princípios de gestão existentes, ou seja, regras operativas de execução dos loteamentos (e dos planos) que o autor consagrou definitivamente no momento da sua elaboração e aprovação. Bem vemos que a ideia subjacente do legislador foi a de pôr cobro a alguns abusos que se praticavam. Todavia, mesmo que, no limite, se pensasse que as regras vigentes não eram as mais perfeitas e, por isso, pudessem ser susceptíveis de causar danos à sociedade - o que não tem correspondência com a realidade, como iremos ver. A verdade é que estes danos seriam, seguramente, muito menores do que os prejuízos provocados por esta alteração inoportuna e extemporânea. A análise deste caso concreto mostra-nos, precisamente, não apenas isso mesmo, mas também que o problema não está, exclusivamente ou principalmente, na maior ou menor perfeição ou imperfeição das regras consagradas, mas nas pessoas e nas instituições responsáveis pela gestão. E, para todos quantos querem ver mais longe, também mostra que os abusos não podem ser extirpados com medidas, cegas, deste tipo, que causam muito mais problemas do que aqueles que pretendia resolver.

O problema da criação de uma cave não prevista no alvará de loteamento, está explicado. Tratava-se de uma prerrogativa opcional contemplada no regulamento, mas que, obviamente, não foi considerada. Certamente, presumimos, por se pensar que este não possuía carácter vinculativo. É óbvio que o seu estatuto jurídico é diferente, de menor intensidade, mas, de todo o modo, devia ter imperado não apenas a força do poder da lei e do direito como também da própria racionalidade, do caso concreto e do seu contexto. Sobre este ponto apenas salientamos o facto do interessado, a conselho do seu arquitecto, não ter reivindicado a sua aplicação, apesar de saber que devia ser aplicado, e de saber que todos os restantes proprietários do loteamento, sem excepção, construíram as suas caves com base nessa prerrogativa do regulamento. Eles conheciam bem o seu direito, mas também sabiam que apenas perdiam tempo, que era um combate perdido. Acabando por ter de aceitar a seguinte sentença: "a criação desta cave, totalmente enterrada relativamente ao terreno envolvente, será tolerável apenas na condição de se

destinar exclusivamente a estacionamento, sendo que os compartimentos destinados a arrumos, lavandaria e instalação sanitária não se poderão localizar neste espaço”. Se repararmos novamente nas plantas da cave dos projectos atrás apresentados vemos que, no segundo (aquele que viria a ser licenciado) as paredes foram suprimidas formando um espaço único. Isto, como facilmente se compreenderá pela leitura deste parecer transformado em sentença, para satisfazer uma exigência justificada em razões que a própria razão desconhece. A referida compartimentação foi mais tarde autorizada, na sequência de um aditamento que respeitou as condições do loteamento, uma vez que a alteração ao alvará levada a efeito contemplava, em detalhe, todas essas valências.

A mensagem da administração (em parte induzida pela lei), com estas práticas, parece clara: os loteamentos e os planos (e em particular os planos de pormenor), devem contemplar os detalhes e o rigor (isto é, as instalações sanitárias, os arrumos e lavandarias), que neste caso foram exigidos e em geral são exigidos (sob pena dos pedidos de licenciamento demorarem três anos ou mais a ser resolvidos e causarem muitos incómodos e prejuízos aos particulares e à Administração, que terá muito mais trabalho desnecessariamente). A prática de planeamento, com todas estas exigências (legitimadas pelo respectivo regime jurídico, ainda que ao abrigo de interpretações, frequentemente, cegas e com excesso de zelo), passou a ser uma tarefa quase matemática, tal como, aliás, já atrás tínhamos feito referência.

Com efeito, nestes casos, a prática que acabou por se generalizar é assim. Mas trata-se, inequivocamente, de um paradoxo, de uma contradição, de uma situação absolutamente anormal e perversa em que acabámos por cair. A actividade de planeamento nada tem a ver com este tipo de práticas, mesmo que em situações pontuais ou especiais e aparentemente justificadas. Para o comprovar, bastará dizer, por exemplo, que a metodologia que tem de ser seguida para atingir esse grau de rigor e “previsibilidade” (aparente), implica que se elabore em primeiro lugar o projecto de arquitectura e só depois a alteração (o mesmo é dizer, e só depois se planeie a alteração). A planta de síntese que apresentamos a seguir (figura 11) - a única peça desenhada necessária para alterar o referido alvará - mostra, com clareza, que a planta é a mesma que foi utilizada no licenciamento da construção (que se apresenta a seguir - figura 12). Curiosamente, um laivo de sensatez levou os serviços a convidarem o arquitecto autor a suprimir os cortes - o que veio a acontecer (para não comprometer o licenciamento da construção com condicionamentos tão extensivos, detalhados e precisos). Esquecendo, no entanto que, uma vez que o projecto já estava elaborado e apenas esperava o licenciamento eminente, ter ou não ter os cortes era absolutamente indiferente.

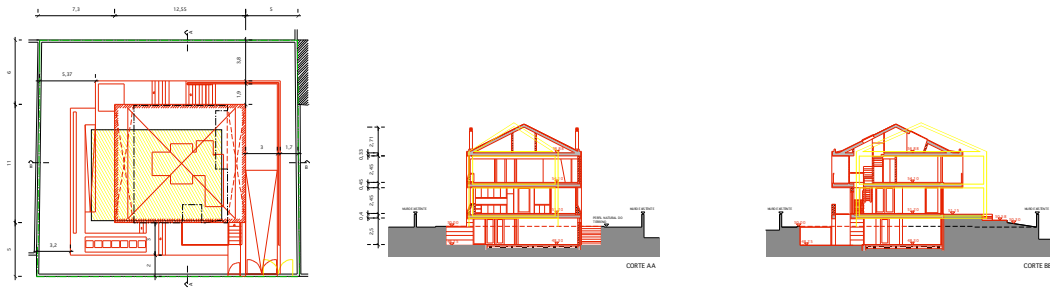


Figura 11 – Elementos gráficos do processo de alteração ao Alvará de Loteamento: Planta de Síntese, Cortes e Quadros com os dados numéricos (cor amarela: alterado; cor vermelha: proposto) (Elaborados a partir da peça desenhada, na escala 1/200, do processo de alteração ao alvará de loteamento)

Finalmente a questão mais relevante: a deslocação do posicionamento da mancha de implantação relativamente àquela que estava prevista na Planta de Loteamento.

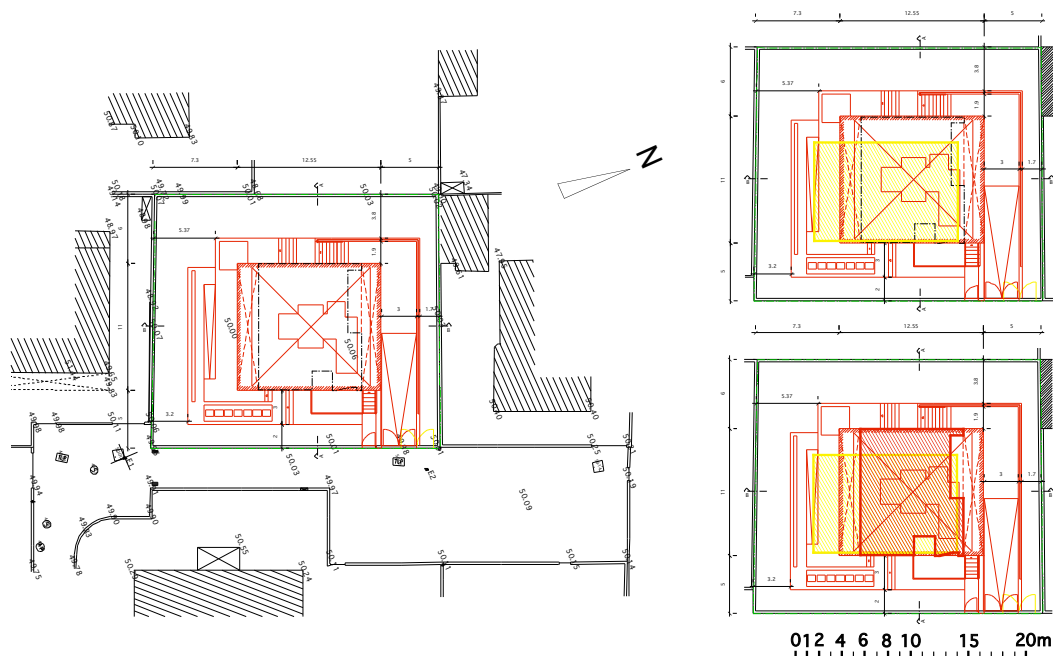


Figura 12 – Plantas de implantação: implantação prevista no loteamento (cor amarela) e implantação proposta e aprovada (cor vermelha)

(Elaboradas a partir das peças originais na escala 1/200)

As plantas da direita (na figura 12) mostram com rigor as diferenças propostas (as manchas de implantação são representadas com traçado mais forte: com a cor amarela a prevista no loteamento e com a cor vermelha a que foi preconizada). Basicamente uma parte significativa da massa construída, a Sul, foi deslocada para Poente. Não se trata de uma alteração sem significado. É, seguramente, irrelevante para o mundo, para a sociedade em geral (da mesma forma que o é em termos estritamente urbanísticos), mas, sem dúvida, susceptível de pôr em causa potenciais expectativas legítimas dos proprietários confinantes, em especial daquele que se situa a Poente (que vê a construção vizinha implantada mais próximo do seu terreno cerca de 2.00m relativamente ao previsto no loteamento, isto é, uma redução do afastamento de aproximadamente 8.00m para 6.00m).

Face à legislação em vigor na época em que o loteamento foi elaborado e às regras operativas do loteamento, que não previam este tipo de situação nem qualquer regime de alterações (um vazio inadmissível para muitos), uma tal decisão era competência da gestão urbanística, que decidia de acordo com aquilo que as regras técnicas (aliás, básicas) e os critérios do bom senso urbanístico recomendassem como mais adequado, depois de garantir, por meio de declaração escrita, que não existia oposição de pelo menos dois terços dos proprietários dos lotes e fracções (algo muito simples quando existem poucos lotes edificados, ou alienados, mas altamente complexo quando são numerosos). Trata-se de uma garantia manifestamente excessiva e claramente desproporcionada ao significado e às reais consequências do tipo de alteração em causa, na medida em que os proprietários dos lotes distantes nunca podem ser por ela afectados (nestes casos a declaração era muitas vezes concedida exclusivamente por solidariedade, isto é, para ajudar os outros contra a burocracia do Estado, em geral cientes de que nada tinham a ver com o assunto). De acordo com os princípios do novo regime parece evidente de que, tendo em conta as suas reais implicações, uma tal proposta deveria ser submetida a um processo autónomo de alteração ao alvará de loteamento (e passar por todo o processo que temos vindo a comentar), independentemente da variação da área de implantação e de construção ultrapassar ou não os 3% admitidos.

A razão desta deslocação é fácil de compreender: prende-se com a melhoria da insolação. Como se pode observar, a moradia situada a Sul, certamente devido à necessidade que teve (generalizada, como atrás comentámos) de ampliar a mancha prevista no loteamento, foi implantada muito próximo dos limites do lote (3.80m), agravando o efeito do sombreamento e, portanto, constituindo uma barreira aos potenciais ganhos energéticos passivos da moradia em análise. Por conseguinte, tal deslocação (de aproximadamente 5.00m para 7.40m) é uma medida correcta, manifestamente. E mais do que isso: é uma medida que deveria ter sido apoiada e estimulada. Desde que, evidentemente, se

verificasse não haver oposição por parte do vizinho a Poente, o único que podia sentir-se, efectivamente, lesado por tal solução. No entanto, observando a imagem seguinte, quer-nos parecer que ele próprio precisou de ampliar a sua mancha de implantação, embora menos, aparentemente (e, sem dúvida, mantendo uma integração exemplar, devido ao sobredimensionamento da empena, da moradia geminada, que já existia).

Seja como for, se o aumento da área das manchas relativamente às previstas no loteamento é uma tônica dominante - compreensivelmente como já se disse (ao menos neste loteamento) -, parece legítimo questionar um Sistema do Urbanismo que castiga, pesada e generalizadamente, os cidadãos, a sociedade, com morosidades excessivas e complicados procedimentos, claramente desajustados e desnecessários, quando não mesmo com impedimentos e prejuízos inúteis. Um Sistema, sublinhe-se, que estimula e encontra sempre fervorosos adeptos que agravam as condições nele plasmadas, ao invés de lhes dar uma interpretação mais realista, mais próxima da realidade do urbanismo e mais racional. Mais do que legítimo, é uma obrigação irrenunciável. E, desde logo, porque nada mais se quis fazer do que aquilo que todos os outros já tinham feito, devido a uma necessidade manifesta (e facilmente identificável), por contrariar, frontalmente, princípios básicos da justiça e da moral, sem qualquer justificação minimamente atendível (urbanística ou de qualquer outra natureza). Ou seja, de forma não apenas gratuita e inútil, mas também perversa e perniciosa, na medida em que promove o mal das pessoas, ao invés de zelar pelo seu bem como devia.

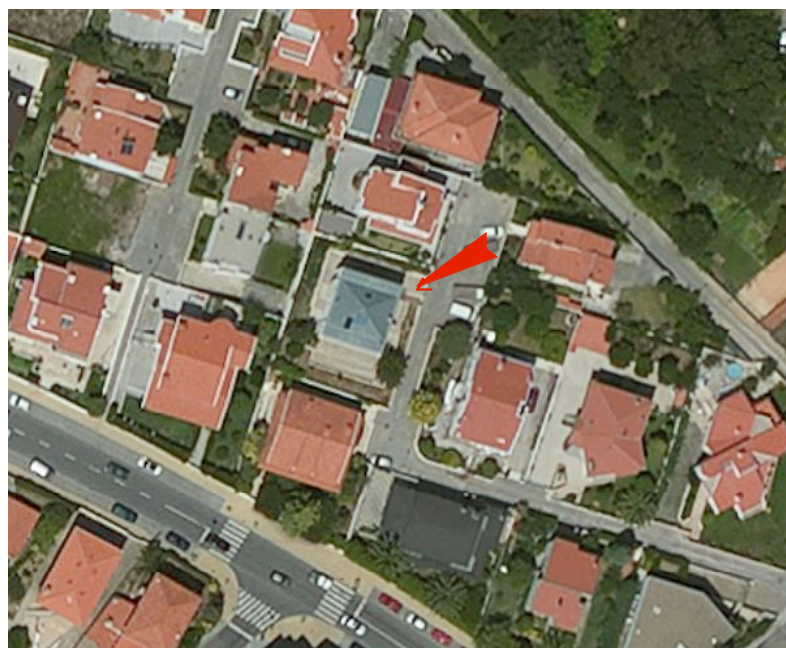


Figura 13 – Vista aérea do lote e do seu enquadramento envolvente com a moradia edificada
Fonte: Bing Maps

As hipóteses de acção

A problemática que este caso suscita e que, no nosso ponto de vista, vale a pena discutir, tem a ver, basicamente, com a adequação e pertinência de se instituírem limites quantificados (3%) para a alteração, no momento da execução, isto é, no momento do licenciamento de obras, das manchas de implantação previstas nos loteamentos (e Planos de Pormenor), tal como se encontra plasmado no RJUE, e cuja ultrapassagem implica um processo de alteração prévia ao respectivo alvará (ou plano). O que é o mesmo que dizer, tem a ver com o conteúdo do disposto na norma prevista no nº 8 do artigo 27º, do Decreto-Lei Nº 555/99, de 16 de Dezembro, com as actualizações outorgadas pelo Decreto-Lei Nº 177/2001, de 4 de Junho, e seguintes. O nº 8 do artigo 27º estabelece que “as alterações à licença de loteamento, com ou sem variação do número de lotes, que se traduzam na variação das áreas de implantação ou de construção até 3%, desde que não impliquem aumento do número de fogos, alteração de parâmetros urbanísticos ou utilizações constantes de plano municipal de ordenamento do território, são aprovadas por simples deliberação da câmara municipal, com dispensa de quaisquer outras formalidades, sem prejuízo das demais disposições legais e regulamentares aplicáveis”.

Salientamos que não é a norma que pretendemos discutir, como já se disse (e nem é do nosso campo disciplinar). Se assim fosse a problemática suscitada teria que ser formulada de maneira completamente diferente - e, segundo cremos, tornar-se-ia ainda mais confusa e complicada. Note-se que, em rigor, a presente norma apenas incide sobre as “alterações à licença de loteamento”, e não sobre o “licenciamento de obras”. O que, na prática, significa que qualquer variação das áreas de implantação e de construção, por mais diminuta que seja, tem que ser, obrigatoriamente, sujeita a prévia alteração do loteamento, beneficiando a variação até 3% (logicamente, no âmbito deste processo específico e não no de licenciamento de obras) de um regime de aprovação mais simplificado (por simples deliberação da câmara municipal). Ou seja, significa que, no pedido de licença de obras, não são admitidas alterações de espécie alguma e que as áreas de implantação e de construção têm que ser cumpridas com a precisão matemática dos números. É claro que damos como adquirido que, apesar da clareza desta redacção (e consequente interpretação), o pensamento do legislador nunca podia ter sido este - por absurdo (e que, aliás, a prática comum, de alguma maneira, parece confirmar). Mas a verdade, no entanto, é que esta interpretação está em cima da mesa em algumas câmaras municipais. O que mostra bem a dimensão da confusão que se instalou.

Esquecendo esta questão (de mero “detalhe” para o que nos interessa), podemos, talvez, ir um pouco mais longe e, aproximando-nos mais da realidade concreta do urbanismo e do nosso caso específico, falar da adequação e pertinência de se instituírem limites quantificados, quaisquer que sejam, para alteração das manchas de implantação previstas nos loteamentos e planos, a partir dos quais é necessário um processo autónomo de alteração ao loteamento ou plano. Cremos que, desta maneira, o termo “alteração”, sem quaisquer limites portanto, passa a ser um conceito mais abrangente e abstracto, pressupondo não apenas a possibilidade de aplicação de limites quantificados, como a ampliação, a redução e também a deslocação (sendo certo que qualquer um destes cenários traduzem situações distintas, e têm impactos que dependem sempre dos contextos em que se inserem). Note-se que, a não ser assim, os casos de deslocação sem ampliação ou redução da área (sem variação) não seriam abrangidos pela supra-citada norma, e portanto deixaria, por assim dizer, total liberdade para implantar o edifício em qualquer outro lugar que não aquele que foi previsto no loteamento ou plano (e o contrário também pode ser válido, ou defensável). De facto, dado que o legislador se esqueceu aparentemente desta importante possibilidade, assim seria se, para além da lei, não existisse mais nada, se não existisse a actividade de gestão urbanística que, evidentemente, terá aqui um papel decisivo.

Parece-nos óbvia a conclusão de que o legislador, baseando-se na lógica e na prática real, se teria preocupado com a ampliação (tanto mais que esse era o problema que existia e que precisava de ser resolvido - tendo, inclusivamente, admitido a possibilidade de redução do número de fogos e de lotes). Porém, adoptou o termo “variação”, permitindo uma interpretação biunívoca, isto é, que inclui não apenas a ampliação mas também a redução. Interpretação que não deixa de ser correcta no plano teórico, hermenêutico, mas que contraria a lógica e a prática correntes (já que nunca se colocaram, que se saiba, problemas de redução das manchas de implantação ou das áreas de construção), criando mais problemas e obstáculos perfeitamente desnecessários (pelo menos em alguns municípios e quando aplicado à generalidade dos casos). Correcta porque, apesar de ter escasso apoio racional e de pressupor, à partida e na generalidade dos casos correntes, impactos irrelevantes e desprezíveis, a possibilidade contrária não pode ser excluída. Colocando-se esta possibilidade (que consideramos remota, e até algo aberrante, mas possível), não há dúvida que em certos contextos pode ter, de facto, impactos urbanisticamente inconciliáveis, e portanto inaceitáveis.

Já a deslocação, diferentemente da ampliação e da redução, pressupõe um nível de alteração, que pode conter a ampliação ou a redução da área, ou não, mas sempre, necessariamente, uma mudança do seu posicionamento que põe em causa (mais ou menos significativamente, dependendo do tipo de deslocação e do contexto em que se

insere) o sistema de relações pré-definido com as edificações vizinhas (nomeadamente ao nível dos afastamentos e espaços livres).

Com esta noção mais abrangente do conceito de alteração o que pretendemos, no fundo, é abarcar todas as alterações das manchas de implantação (implicando, claro está, alterações das respectivas áreas, incluindo de construção). Pretendemos generalizar para podermos ir mais além da mera análise deste caso específico e discutir o problema com um grau de generalização indispensável à compreensão da sua dimensão real, isto é, à compreensão dos verdadeiros problemas provocados por esta norma. Isto, porque, como já se disse, os problemas específicos de cada situação (redução da mancha de implantação, ampliação ou deslocação) nunca podem ser vistos sem se estar perante um caso concreto e o seu contexto particular. Não vamos mais longe para dizer que é precisamente deste mal que enferma a norma em apreço: o seu carácter geral. Ainda para mais agravado por uma bitola apertada (ao menos quando estão em causa áreas reduzidas, como é o caso de uma moradia), que aplicada aos casos específicos mais comuns e frequentes, só serve para “infernizar” a vida das pessoas (dos interessados e da administração) sem quaisquer contrapartidas para o interesse geral e até, pelo contrário, com prejuízos para todos.

Não obstante se, no caso concreto em apreço, a acção exigida pelos serviços municipais de proceder à alteração ao alvará, tivesse tido como causa a deslocação, sem dúvida significativa, da mancha de implantação proposta (o que não foi o caso como vimos), teria sido, sem dúvida, uma solução compreensível e aceitável. Não pelo facto de se conformar com a lei (pois, como já vimos, não faltam objecções pertinentes), mas pela controvérsia implicada (difícil de elucidar). E isto, saliente-se, apesar de que, se nenhuma área constava no alvará, nada nele havia a alterar para merecer novo registo predial (uma contradição evidente causada pela retroactividade da lei). No entanto, em termos materiais e objectivos, a realidade demonstra, inequivocamente, que não existiam implicações desfavoráveis urbanisticamente, nem danosas em termos patrimoniais ou de expectativas legítimas dos restantes proprietários (tanto mais que ninguém se opôs à sua concretização, incluindo os próprios serviços municipais). Por conseguinte, num exercício de pura lógica elementar, parece-nos ver reforçado o entendimento de que uma tal exigência, no caso concreto em análise, não serve para coisa nenhuma - apenas para complicar.

É importante sublinhar que, nesta análise, o contexto em que o caso está inserido é um factor decisivo, nomeadamente: i) as características urbanísticas e habitacionais do loteamento (em particular a carência manifesta de espaço - evidente até pela observação geral - para satisfazer condignamente as exigências programáticas de uma moradia

familiar, face à exiguidade da área das manchas de implantação previstas no loteamento), ii) o facto de praticamente todos os lotes terem tido necessidade de ampliar as suas manchas, iii) a bondade dos motivos (os ganhos energéticos) e iv) a manutenção de um afastamento compatível, não só regulamentarmente como também sob o ponto de vista do seu enquadramento no espírito da urbanização, quer ao nível morfológico, quer espacial e funcional. Mas não é menos importante atender ao facto deste caso transcender a normalidade, e que as situações mais típicas e frequentes têm a ver com ligeiras variações das áreas (ainda que, susceptíveis de ultrapassar facilmente o limite de 3%). Um aspecto que, obviamente, reforça os fundamentos da censura, dado o agravamento do efeito pernicioso e devastador de tal medida. E, também, naturalmente, que justifica a necessidade de discutir os problemas do condicionamento e dos constrangimentos desta norma em termos mais abrangentes.

Parece-nos evidente que o legislador, num determinado momento menos feliz da nossa história, viu excessos inadmissíveis e quis acabar com eles. Viu alterações de áreas de implantação e de construção, e certamente também do número de fogos, do número de pisos e de tipologias sem que tivessem passado pelo crivo da operação de loteamento. Muito provavelmente viu uma espécie de “gigante adamastor”. E excedeu-se, ao limitar (e complicar) desta maneira, simples mas radical e perversa, a actividade de gestão urbanística, sem olhar às causas e sem ter uma real percepção das consequências (que temos vindo a evidenciar). Apesar de ter tido o mérito, inegável (porventura num momento em que tal se afigurava necessário), de disseminar a ideia de que as soluções preconizadas nos loteamentos e nos planos são para cumprir e não podem ser desvirtuadas, esta maneira de resolver o problema não é, definitivamente, saudável nem aceitável. Ao menos sem que outras medidas mais razoáveis e eficazes (quer em termos sociais, quer administrativos) tivessem, antes, sido postas em prática. Designadamente medidas (quijá mais difíceis - ou talvez não) de aperfeiçoamento (aos vários níveis) da actividade de gestão urbanística. Tarefa da qual o nosso legislador sempre se demitiu, por razões estruturais, é certo, mas inaceitáveis já que é uma necessidade que, inclusivamente, vai de encontro às denúncias, aliás, antigas e persistentes, de alguns dos nossos mais eminentes especialistas (como demos conta nas páginas antecedentes).

Trata-se de uma limitação, que impõe o caminho estreito das decisões injustas, irracionais e perversas (até sob o ponto de vista social, como neste caso) à actividade de gestão urbanística, mas também que é intrinsecamente contraditória, na sua essência, com o princípio básico e fundamental da actividade de planeamento, isto é, com a total discricionariedade do planeador, com a possibilidade deste poder tomar, com total liberdade, as decisões de planeamento que lhe dizem respeito e que deve tomar. E naturalmente, inviabilizando soluções e ideias potencialmente interessantes e criativas

como, por exemplo, entre outras, a possibilidade de poderem ser concebidos loteamentos e planos que apenas impõem a tipologia, deixando outros critérios com amplos graus de liberdade ou até, em alguns casos, com liberdade total, sem que daí advenham quaisquer efeitos negativos ou inconvenientes, mas sim vantagens. Numa economia pujante, pensamos que tais soluções, à semelhança de algumas experiências de outros países, poderiam revelar-se particularmente interessantes e úteis, nomeadamente para criar determinadas zonas industriais e residenciais, diversificando a oferta tipológica de solos, com resultados inovadores em termos urbanísticos e vivenciais. Aliás, utilizando um exemplo não raro entre nós: as urbanizações de muito baixa densidade (tipo quintas), torna-se evidente que a obrigatoriedade de, nesses casos, impor áreas de implantação e de construção não passa de uma irracionalidade difícil de explicar.

Por conseguinte, todos os fundamentos nos conduzem à conclusão, clara e inequívoca, de que não há alternativa ao papel decisivo e irrenunciável da actividade de gestão urbanística nas opções e decisões que haja a adoptar na execução dos loteamentos ou planos, quando as propostas de licenciamento de obras não se conformam com as suas previsões (em particular com a mancha de implantação e respectiva área de construção). Neste caso concreto ou em qualquer outro, desde que os proprietários das edificações (existentes ou futuras) efectivamente afectadas (e apenas estes exclusivamente neste tipo de alterações) não se oponham (podendo fazê-lo apenas se estiverem moralmente legitimados, isto é, se eles próprios não tiverem já implementado alterações idênticas). Ou seja, a análise das situações concretas e específicas de execução das prescrições dos loteamentos e planos (necessariamente no âmbito de uma actividade de gestão urbanística competente e informada - uma condição essencial e geral), é uma acção insubstituível para evitar os graves efeitos negativos, irracionais e perversos, que constatámos, de uma norma que impõe limites, mas que é cega tanto em relação às causas (à razão de ser das alterações) como às consequências.

Avaliação das hipóteses de acção

Creemos ter deixado claro que perante as consequências tão desastrosas para a sociedade (algumas das quais moralmente repugnantes), sem dúvida muito superiores aos benefícios efectivamente obtidos (os resultantes de ter acabado, aparentemente, com os abusos), o nosso posicionamento relativamente à imposição normativa de limites quantificados (quaisquer que sejam) na execução dos loteamentos e planos, não pode deixar de ser de censura. Por conseguinte, nunca, e em caso algum, podemos admitir esta solução como uma possibilidade de intervenção correctora ou disciplinadora.

Por outro lado, não podemos deixar de reconhecer que, no actual quadro das nossas organizações administrativas (que têm evoluído em vários aspectos, mas mantido o essencial da sua tradição), a solução preconizada, de atribuir esta responsabilidade à actividade de gestão urbanística, também suscita alguns problemas pertinentes. Sobre esta matéria não nos vamos demorar dado que sobre ela já aqui tecemos alguns comentários e havemos de a discutir noutras ocasiões (inclusivamente perspectivando algumas ideias e propostas concretas). Sempre diremos, no entanto, que estes problemas são, material e objectivamente, os mesmos que se colocam em todas as restantes operações urbanísticas não inseridas em loteamentos e planos de pormenor, isto é, na esmagadora maioria das situações tratadas e resolvidas quotidianamente no âmbito da actividade de gestão urbanística. Ou seja, são problemas que, logicamente, não deixam de existir, nem diminuem com medidas deste tipo, pelo simples facto de, nestes casos, se imporem limites para as alterações - antes pelo contrário, como já deixámos claro.

Aliás, a própria ideia que inspirou o legislador, a impor limites para controlar as alterações nas operações inseridas em loteamentos e planos, é errónea e ilusória. Tem por base a identificação de um quadro de referências mais claro e definido do que aquele que se verifica, em geral, nas restantes operações urbanísticas - as previsões neles plasmadas -, que é lógica, consensual e compreensível, mas ao qual atribui, tendencialmente, um significado e um valor que, de facto, estão longe de corresponder à realidade (do planeamento, dos fenómenos urbanos e da vida). Dizendo o mesmo por outras palavras: um significado e um valor enformados por uma interpretação errónea, de mero senso comum e ficcionada - como estando definitivamente definida (algo que nenhum profissional do urbanismo e da arquitectura ousaria defender). Reforçando, dessa maneira, também errónea e ficcionada, um vínculo jurídico, que acaba por ser falacioso e perverso, e que portanto nunca devia existir. E isto, sublinhamos, sem prejuízo do reconhecimento de que os loteamentos e planos (na generalidade) deverão ter sempre um estatuto de maior dignidade jurídica. Até para corresponder aos objectivos e à razão de ser do planeamento (mas, necessariamente, sem a ilusão e o pretensiosismo de os transcender).

Por conseguinte, apesar da actividade de gestão urbanística enfermar de várias debilidades (algumas das quais básicas e inadmissíveis, embora muito enraizadas), que precisam de ser resolvidas (e que devem ser resolvidas), não parece difícil concluir que, desde que tal aconteça satisfatoriamente, não existem razões para duvidar que ela pode, de facto, desempenhar a sua função com a eficácia que se deseja. Não apenas neste caso concreto (que, aliás, é particularmente simples), como também nos demais. Muito pelo contrário, já que nos loteamentos e planos até existe um quadro de referências mais claro e definido (apesar de não ser tão definitivo e absoluto como, em geral, é interpretado pelo senso comum).

Evidentemente, o desempenho desta função pela actividade de gestão urbanística, não anula a possibilidade dos loteamentos e planos poderem prever, no quadro das suas próprias disposições, as variações e limites para alteração da geometria das implantações e das áreas por eles indicadas (ou outros parâmetros), isto é, o grau de flexibilidade admitido na sua execução. Aliás, perante a enorme dimensão dos efeitos patológicos, contraditórios e perversos, provocados, quer nos cidadãos (na sua esfera privada e colectiva), quer na actividade de gestão urbanística e administrativa e na actividade de planeamento, pela imposição normativa de limites quantificados na execução dos loteamentos e planos e revelados por este caso concreto, parece-nos da mais elementar racionalidade pensar que teria sido preferível que o legislador se tivesse preocupado, isso sim, em impor que tais limites (ou outros) fossem previstos nos próprios loteamentos e planos. Ou seja, na sua elaboração (como regras específicas de execução - necessariamente compatíveis com as condições particulares existentes e com os objectivos específicos de planeamento preconizados, face a essas mesmas condições, que apenas o autor do plano pode decidir em cada caso concreto). Sendo certo que essa seria uma maneira de consubstanciar, na prática, uma metodologia mais ajustada à verdadeira natureza do planeamento urbanístico e à realidade dos processos de construção e transformação da cidade. E, naturalmente, uma maneira de materializar o processo de planeamento de regulação variável, dando, assim, corpo à ideia de que, entre plano e execução, existe um processo em que essas variações não podem deixar de acontecer inevitavelmente - e é natural e desejável que aconteçam, já que o plano urbanístico não é propriamente (e nunca pode ser) um projecto de arquitectura.

Não ignoramos o facto de algumas disposições baseadas neste princípio terem sido anuladas ao abrigo de interpretações jurídicas contrárias (nomeadamente no âmbito da ratificação de um PDM, em conselho de Ministros). No entanto, para além dos comentários que desenvolvemos, em nota, nas páginas anteriores - a propósito, precisamente, deste tema: Alterações à Licença de Operação de Loteamento - (que, pensamos, elucidam lapidariamente esta aparente controvérsia), devemos sublinhar que o processo de regulação variável, ao qual nos referimos, é uma metodologia ou técnica que pode ser utilizada pelo planeamento (em diferentes graus de intensidade ou cobertura e diversas escalas) e que não é muito diferente da técnica comum. Esta última institui, basicamente, uma vocação de execução estrita do plano ou, se quisermos, de cumprimento estrito, pressupondo um controlo de carácter uniforme e generalizado, isto é, um controlo de cumprimento estrito sobre todos os aspectos e dimensões dos processos de construção e transformação da cidade independentemente da sua natureza essencial. O planeamento de regulação variável visa conformar uma vocação de cumprimento variável do plano, pressupondo um

controlo de carácter pluriforme e selectivo, isto é, de cumprimento que varia com a natureza do objecto a controlar: estrito sobre aqueles aspectos e dimensões dos processos de construção e transformação da cidade que se revelam seguros e nucleares para garantir o projecto de cidade que inspira o plano; e de cumprimento flexível sobre aqueles, outros, que não são seguros nem relevantes para garantir o projecto de cidade, quer dizer, sobre os quais existe um elevado grau de incerteza. Porém, uma incerteza cuja natureza não interfere com o projecto de cidade proposto pelo plano ou com qualquer elemento com o qual deva compatibilizar-se, morfológica, espacial ou regulamentarmente. E cuja flexibilização (incrustada na sua natureza incerta) enriquece e valoriza o processo racional de construção desse projecto de cidade.

Creemos que assim se torna mais claro que um processo de regulação variável da execução (ou gestão) dos planos ou loteamentos, fixando variações e limites para o cumprimento de certas disposições, ou se quisermos, fixando margens de flexibilização para o cumprimento de algumas disposições específicas, se justifica por razões racionais claramente ligadas ao conteúdo disciplinar e à visão do urbanista relativamente à natureza e especificidade das operações e fenómenos sobre os quais essas disposições incidem. Ou seja, corresponde a uma interpretação ou compreensão mais realista dos fenómenos em causa, da realidade.

Não cabe aqui esmiuçar as várias hipóteses desta possibilidade, importantíssima e com enorme potencial. Mas, uma vez que se trata de um processo (ao qual se recorre muito pouco, por vários motivos, mas em grande parte, seguramente, devido à supra-citada posição, no mínimo, inibidora) que pode ser implementado muito facilmente com vantagens evidentes a todos os níveis, não resistimos à ideia de apresentar um exemplo, tendo por base o nosso caso de estudo.

O exemplo que apresentamos a seguir simula a aplicação de potenciais regras de execução de um processo de regulação variável, dirigido apenas à definição da implantação, em loteamentos (por entendermos que é o parâmetro mais importante para a definição da edificabilidade), que poderia ser previsto no presente loteamento. Nele é proposto, basicamente (e muito simplesmente), que se estabeleça a relação entre uma percentagem máxima estabelecida (no caso 65%, e que será fixada de acordo com os conteúdos nucleares do loteamento ou plano, como a tipologia, as áreas disponíveis, a densidade, etc., na mão do planeador) e um polígono desenhado na planta de síntese que define os limites máximos passíveis de ocupação (neste caso com a área de 174m², e que, logicamente, será fixado em conformidade com os limites a partir dos quais são afectados ou violados os princípios morfológicos e espaciais adoptados no plano ou disposições regulamentares aplicáveis e que, no essencial, tem a ver com os

afastamentos e espaços livres entre edificações). Finalmente, é proposto um outro polígono de define a implantação de referência com a área de 96m², mas que é meramente opcional (e cuja função, neste caso, parece perfeitamente dispensável dadas as reduzidas variações possíveis, podendo, no entanto, fornecer indicações eventualmente importantes sobre aspectos da relação com o conjunto em casos de grandes lotes).

A mancha de implantação, a vermelho, que apresentamos na segunda imagem em baixo (figura 14), é uma das hipóteses do resultado, e corresponde à área máxima admitida no loteamento (65% da área de 174m² do polígono desenhado que define os limites máximos passíveis de ocupação, ou seja, 113.10m²). A fixação da percentagem de 65% (e não qualquer outra) teve como objectivo obter uma implantação cuja área se aproximasse das áreas das implantações das restantes moradias construídas. Porém, como mera hipótese de um valor que apenas pode ser determinado pelo planeador segundo os critérios de planeamento que atrás avançámos.

A implantação simulada (que desenhámos aleatoriamente, representando uma implantação real, isto é, de um eventual projecto de arquitectura) é apenas uma hipótese entre um número praticamente infinito de possibilidades. Sendo notório que o grau de flexibilidade ou liberdade do arquitecto é bastante apreciável para poder satisfazer as necessidades programáticas de uma moradia (um aspecto básico e essencial de que enfermava este loteamento) e, não menos importante, para permitir que cada autor possa exprimir os seus rasgos criativos e as suas opções formais.



Figura 14 – Simulação de um potencial processo de execução de regulação variável

(Elaborada a partir do projecto de loteamento aprovado na escala 1/1.000)

Evidentemente, no caso de estarmos a lidar com manchas de zonamento (PDMs e PUs), os motivos da variação potencial são diferentes como sabemos. No entanto, o núcleo

essencial desta filosofia mantém-se, ou seja, o estabelecimento de uma regulação cujo grau de cumprimento varia com a natureza do objecto a controlar. E desde logo, necessariamente, com o carácter impreciso e geral do plano, próprio da escala em que é elaborado, que obriga às conhecidas margens de acerto e rectificação. Para as quais, no entanto, o planeador, face aos pareceres jurídicos supra-citados, não pode prever uma regulação adequada, a operacionalizar pela actividade de gestão urbanística. Deixando, assim, por meras questões operativas (insignificantes e inócuas relativamente ao projecto de cidade que o plano preconiza) que um instrumento de uso exclusivo dos particulares - o licenciamento de obras - fique dependente de um instrumento que apenas pode ser utilizado pela administração pública - a alteração simplificada do plano.

Conclusão

O estudo deste caso, em toda a sua simplicidade, levantou uma série de questões (questões menores, mas interessantes e significativas) para uma avaliação especialmente negativa do nosso Sistema do Urbanismo: a de que é uma máquina deficientemente organizada e, sobretudo, mal preparada com uma especial vocação para complicar desnecessariamente, não apenas a vida dos particulares como também o seu próprio trabalho, a sua eficácia. Entre todas elas a mais relevante, porém, tem a ver, como se disse, com a adequação e pertinência de se instituírem limites quantificados (3%) para a alteração, no licenciamento de obras, das áreas de implantação e de construção previstas nos loteamentos, tal como se encontra plasmado no RJUE (no nº 8 do artigo 27º), e cuja ultrapassagem implica um processo autónomo de alteração prévia ao respectivo alvará.

Sobre esta questão em concreto identificámos alguns efeitos perversos (desde logo, a morosidade inaceitável para um pedido desta natureza e as complicações que a justificou), manifestamente desproporcionados relativamente ao objectivo que se pretendia atingir, que era acabar com os abusos. Constatámos também que a sua própria razão de ser, isto é, a maneira de atingir esse objectivo, é perversa, uma vez que não ataca o verdadeiro problema e não se preocupa com a natureza do fenómeno que decidiu controlar.

Com efeito, a natureza do fenómeno em causa, isto é, a especificidade da tarefa de projectar (e construir) uma moradia subjugada a uma dada implantação predeterminada (quer em termos de configuração, quer em termos de área), assim como a uma dada área de construção, é condicionada por uma enorme diversidade de variáveis dependentes. Seria fastidioso enunciá-las. Parece-nos suficiente salientarmos apenas que, além das normais e tradicionais ligadas à sua organização espacial e funcional (também dependentes de factores muito dispares), ainda existe a exigência ou necessidade de as articular com uma

implantação e uma área, definidas precariamente e de modo quase simbólico, nem sempre compatíveis com os desejos e aspirações de quem a elas fica submetido, ou até mesmo aos mínimos que delas se espera, como neste caso.

Relativamente às razões que justificam o desenho (configuração e dimensionamento) destas manchas de implantação nos planos (e nos loteamentos também o desenho dos lotes), muito podia ser dito. No entanto, bastará, talvez, dizer que se destinam, tão somente, a definir os parâmetros essenciais de uma realidade urbana futura e cuja concretização física será mediada através dos canais normais de mercado que, como é consabido, só pode ser controlado até certo ponto. Em poucas palavras, não é possível evitar a potencial desadequação das manchas de implantação e das áreas de construção relativamente às necessidades e aspirações do utilizador (especialmente quando são reduzidas) e não é possível evitar que, por vezes, sejam excessivamente reduzidas.

Ora, se a todo este ambiente complexo e caótico associarmos o facto, de mera lógica elementar, de não ser possível reduzir a configuração da implantação de um edifício a um simples polígono predeterminado, sem graves constrangimentos que precisam de uma justificação racional para serem integrados na elaboração de um projecto de arquitectura, não é difícil concluir que uma tal limitação é particularmente aberrante. Ou seja, a imposição legal de subjugar os pedidos de licenciamento, cuja área ultrapasse 3% da área prevista no loteamento a prévio pedido de alteração ao alvará (que não foi o caso, lembramos, pois o alvará antigo não continha a definição de nenhuma área), carece manifestamente de uma justificação racional que a legitime. Por conseguinte, o diagnóstico parece claro: a sua génese só pode ser explicada devido à existência de uma corrente de influência predominante e poderosa (porquanto influencia directamente o poder), baseada exclusivamente no senso comum e que não consegue compreender a verdadeira essência do factor incerteza dentro do contexto do fenómeno que pretendeu regular e controlar.

Caso 2 – Licenciamento de Edifícios em Área Urbana Consolidada²¹¹

Factos principais

No ano 2000 deram entrada na Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia dois pedidos de licenciamento para a construção de dois edifícios de habitação multifamiliar e comércio, assinalados a vermelho na imagem abaixo (figura 15), situados em terrenos confinantes.

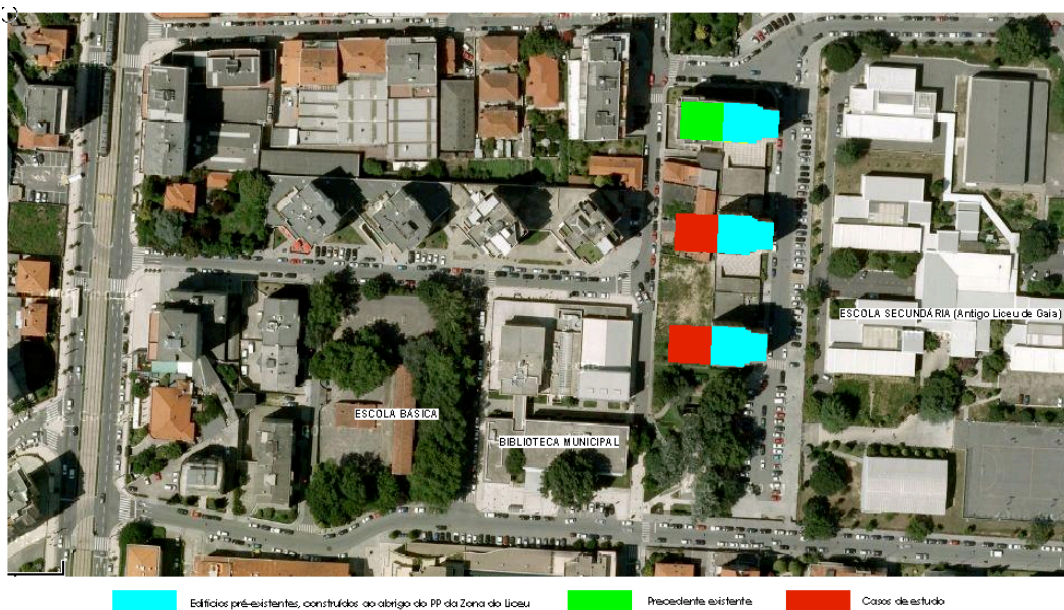


Figura 15 – Vista aérea com a localização referenciada dos terrenos a que se referem os pedidos de licenciamento objecto dos casos de estudo e respectivas implantações propostas | Fonte: Bing Maps

Os terrenos pertenciam a proprietários diferentes e os respectivos projectos foram submetidos de forma isolada e independente por diferentes autores, cabendo à Câmara Municipal proceder à sua articulação no âmbito das suas funções de gestão urbanística. Os referidos terrenos estavam classificados como “Área Urbana de Edificabilidade Intensiva” no Plano Director Municipal então em vigor (e que vigorou desde 6/05/1994 até à sua revisão, em 13/08/2009). De acordo com este instrumento de ordenamento do território o destino preferencial destas zonas é a construção de habitação multifamiliar e de serviços em geral, segundo uma ocupação de densidade média ou alta, sem prejuízo de outras actividades compatíveis (artº 19, RPDM). A zona em questão é uma zona central da cidade, uma das mais consolidadas (se não mesmo a mais consolidada) e uma das raras zonas que devem a sua estruturação e o seu carácter morfológico à existência de um

²¹¹ O respectivo processo de licenciamento, bem assim como as peças desenhadas foram-nos disponibilizados pelo autor de um dos projectos.

Plano de Pormenor (PP). Plano esse que foi elaborado em 1953 e que teve como principal objectivo implantar o Liceu, criar os seus acessos e estruturar e ordenar a sua envolvente (o chamado Plano de Pormenor da Zona do Liceu). Estes terrenos eram (e continuam a ser) as únicas parcelas expectantes na zona e confinam com as empenas de dois edifícios pré-existentes (construídos pouco depois de vigorar o referido PP e ao abrigo das disposições deste - a azul nas figuras 15, 19 e 22) e, na altura dos pedidos de licenciamento em análise, encontravam-se ambos edificadas com habitações antigas, desocupadas, obsoletas e desintegradas do contexto urbano em que se encontram inseridas (após a entrada do pedido um dos proprietários levou, entretanto, a efeito as obras de demolição, pelo que se encontra actualmente sem quaisquer construções, enquanto o outro parece ter optado por renovar e ampliar as existentes).



Figura 16 – Vista aérea tridimensional do local com orientação Sul/Norte | Fonte: Bing Maps



Figura 17 – Vista aérea tridimensional do local com orientação Poente/Nascente | Fonte: Bing Maps



Figura 18 – Vista aérea tridimensional aproximada do local com orientação Poente/Nascente | Fonte: Bing Maps

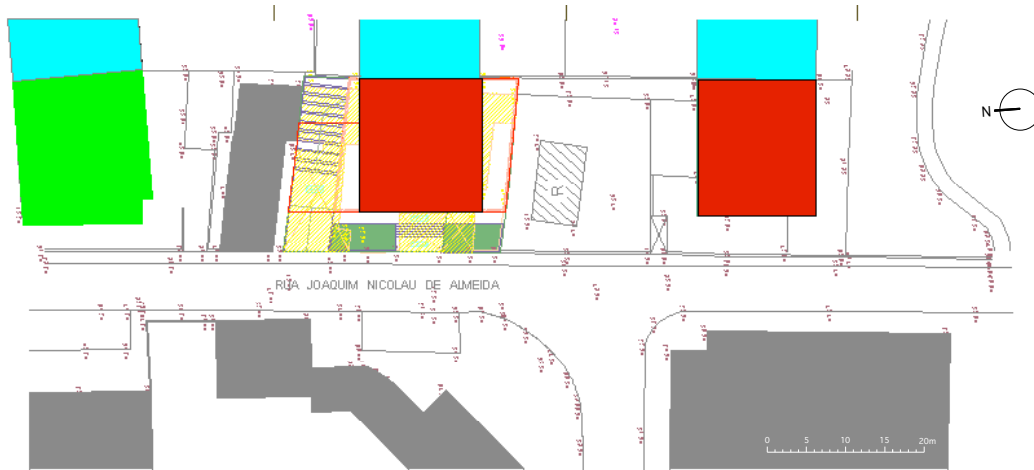


Figura 19 – Localização detalhada dos edifícios objecto de caso de estudo (vermelho), do edifício similar (verde) e respectivo contexto topográfico (Elaborada a partir do Levantamento Topográfico na escala 1/500)

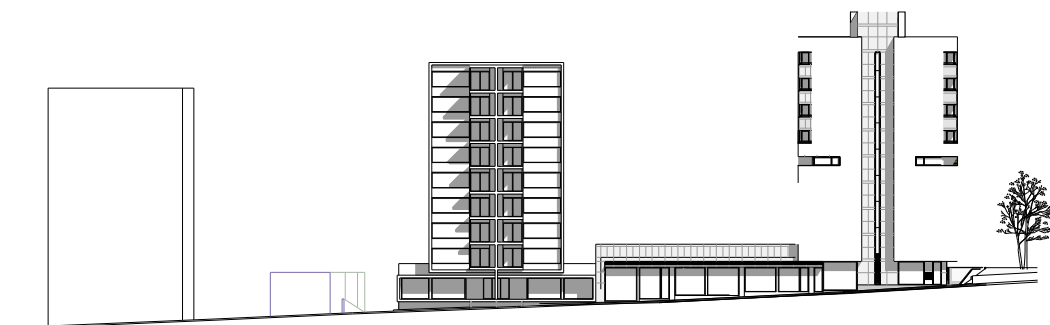


Figura 20 – Alçados Poente dos edifícios objecto de caso de estudo e silhueta do edifício similar (Elaborada a partir dos alçados dos projectos de arquitectura na escala 1/100)

As condicionantes urbanísticas mais importantes e determinantes às quais a concepção dos projectos de arquitectura devem obedecer são aparentemente muito simples e evidentes: por um lado a colmatação das empenas dos edifícios existentes (construídos ao abrigo das disposições do PP - a azul nas figuras 15, 19 e 22) e, por outro, o alinhamento definido pelo edifício similar construído nos anos 90 (a verde) e que, logicamente, constitui

um precedente potencialmente determinante do futuro desenvolvimento e de grande importância para a análise deste caso. Não existem antecedentes ou eventuais direitos adquiridos, nomeadamente com pedidos de informações prévias ou quaisquer outros procedimentos administrativos.

Em ambos os casos não foi possível obter a aprovação do município e concretizar os objectivos, a que os proprietários se propuseram, de edificar, tendo, inclusivamente, desistido dos seus intentos (facto que não é explicado pela grave crise que atravessamos dado o seu desfasamento temporal).

Aspectos críticos

Na memória descritiva e justificativa de um dos pedidos refere-se o seguinte: “considerando as características dos edifícios existentes, e em particular do mais recente [referência ao edifício a verde] (com o qual, por motivos, óbvios a nova intervenção mais se deverá identificar), designadamente o facto deste apresentar diferenças substanciais relativamente aos três mais antigos [referência aos edifícios a azul], a opção de adoptar analogicamente os princípios formais deste [a verde] parece plenamente justificada, não só pela coerência urbanística que assim se obtém, mas também, e sobretudo, pela coerência da imagem de cada conjunto enquanto unidades arquitectónicas com autonomia própria”.

Evidentemente, a pertinência e adequação desta argumentação, isto é, da coerência urbanística e arquitectónica invocadas para justificar que os novos edifícios, objecto dos pedidos de licenciamento, se identificam com aquele que foi construído mais recentemente (a verde) e não com os pré-existentes (a azul), só pode ser aferida se visualizada (certamente com algum esforço de simulação, mas com relativa facilidade para quem é treinado, como são os arquitectos, para visualizar abstracções no espaço), dentro de uma lógica em que a escala humana determina os ângulos e perspectivas do observador. Este tipo de observação, que é a de qualquer transeunte, necessariamente ao nível da rua (e, por conseguinte, muito diferente daquela que as fotos e plantas, atrás, nos mostram), determina inequivocamente que, de facto, os dois edifícios contrastariam, de forma algo incompreensível e dissonante, com o primeiro (a verde) se não fossem adoptados os seus princípios essenciais, ou seja, uma certa similitude formal. A lógica de adoptar os princípios formais dos edifícios pré-existentes (a azul) apenas seria alcançada (e compreendida) numa observação frente aos mesmos, e portanto na rua adjacente. E, necessariamente, sempre com um esforço de imaginação ou racionalização que, obviamente, transcende o mundo quotidiano da percepção directa, vivencial e imediata do meio urbano.

Com efeito, é notório que os princípios formais, definidos pela geometria de implantação, entre o edifício construído mais recentemente (a verde) e os princípios patenteados pelos edifícios antigos (a azul) são distintos e dissonantes em relação a uma lógica de simetria que estes últimos suscitam de forma praticamente natural e intuitiva. Este problema, aparentemente simples, viria a transformar-se, precisamente, na questão central para o qual os serviços municipais exigiam uma resposta no sentido da simetria, sem o que os respectivos pedidos não podiam ser aceites.

Esta posição teria sido reforçada (ou simplesmente legitimada) pelo próprio Plano de Pormenor da Zona do Liceu, entretanto invocado como fundamento de recusa, e que preconizava, de facto, implantações simétricas, muito embora com alinhamentos igualmente simétricos, isto é, com afastamentos em relação às ruas também semelhantes. Um aspecto que conflituava, tanto com a edificação frontal (a biblioteca municipal) dada a sua aproximação excessiva, como com o alinhamento definido pelo edifício recentemente construído (a verde), para o efeito considerado um precedente determinante.

Assim, os serviços não hesitaram em fazer as adaptações que se impunham, de maneira informal e expedita, para fundir todas as condicionantes existentes e impor uma solução mesclada do princípio básico consagrado neste plano (a implantação simétrica) com aqueles, outros, que entendiam ser mais adequados ao contexto urbanístico actual e suscitados pelas duas particularidades acima referidas (do qual resultava o novo alinhamento e a conseqüente redução da profundidade dos edifícios).

Não é possível ter certezas, mas parece legítimo pressupor que os serviços municipais teriam interpretado que o PP em causa (de 1953) ainda se encontrava em vigor pelo facto do PDM (de 1994) não ter feito referência expressa à sua revogação, quando é certo que, precisamente por ser omissa a esse respeito, ou se quisermos, por não ter feito referência ao facto deste se manter em vigor, ele tinha sido há muito revogado automaticamente pela entrada em vigor do referido PDM (ainda que já não tivesse eficácia, pelo decurso do tempo). E também teriam interpretado que um PP podia ser alterado informalmente, sem a tramitação que o aprovou.

Apesar de serem aspectos básicos e elementares da prática urbanística cujo desconhecimento parece, à partida, algo paradoxal e inverosímil, o facto de terem exigido a redução de um piso com base nas suas prescrições, e obrigado ao escalonamento dos novos edifícios, deixando parcialmente a descoberto as empenas existentes (e, portanto, sacrificando a necessidade da sua colmatação, por todos vista como um critério invariável de mero bom senso, e criando uma ruptura extremamente agressiva e dissonante na

concepção das unidades arquitectónicas nele preconizadas), não deixa grandes margens para dúvidas sobre a sua interpretação. De referir que o PP, tendo prescrito a mesma altura para as três unidades arquitectónicas, não desenvolveu os detalhes suficientes para definir as cotas dos arruamentos que lhes iriam servir de apoio e que, precisamente, variam cerca de 3m (precisamente o piso que, alegadamente, estaria a mais).

Não sendo críticos, pelo menos na aparência, os aspectos que vamos referir de seguida acabaram por complicar sobremaneira a apreciação dos pedidos. Referimo-nos à existência de corpos balançados. É verdade que o PP (admitindo que estaria em vigor como se pensou) não previa corpos balançados nem área de construção ou qualquer outro elemento como varandas ou outros. Ainda que o pudesse fazer, apenas previu uma mancha de implantação e o número de pisos. Todavia, tal como acontece na generalidade dos casos, os regulamentos determinam, em cada momento, as regras e condicionantes a cumprir. E assim parece ter sucedido, uma vez que, consultado o respectivo regulamento (RMEU – Regulamento Municipal de Edificações Urbanas, na altura em vigor) nele constatámos estar prevista a possibilidade de construir corpos balançados em pelo menos dois terços da área da fachada. Norma que é cumprida, dado que permitia edificar 34.85m de extensão da fachada quando apenas se previu 32.98m (a aferição, mais simples, de dois terços de extensão da fachada, corresponde logicamente a dois terços da respectiva área).

Acresce, finalmente, que as áreas de implantação e de construção, eram particularmente limitadas para o seu aproveitamento racional em condições óptimas. Como facilmente se observa na figura seguinte (planta da 1ª cave e planta do andar-tipo), os constrangimentos, quer dos dois fogos com 3 quartos (a tipologia mais adequada à zona em questão e ao mercado por se destinar a famílias mais estáveis), quer do aproveitamento da cave, são tão evidentes quanto evidente é a impossibilidade de os resolver (de facto sem os corpos balançados, ao invés de 2 T3 aceitáveis, apenas seria possível fazer um único, porventura com boas áreas, e não parece possível resolver o estrangulamento na cave na zona dos acessos verticais).

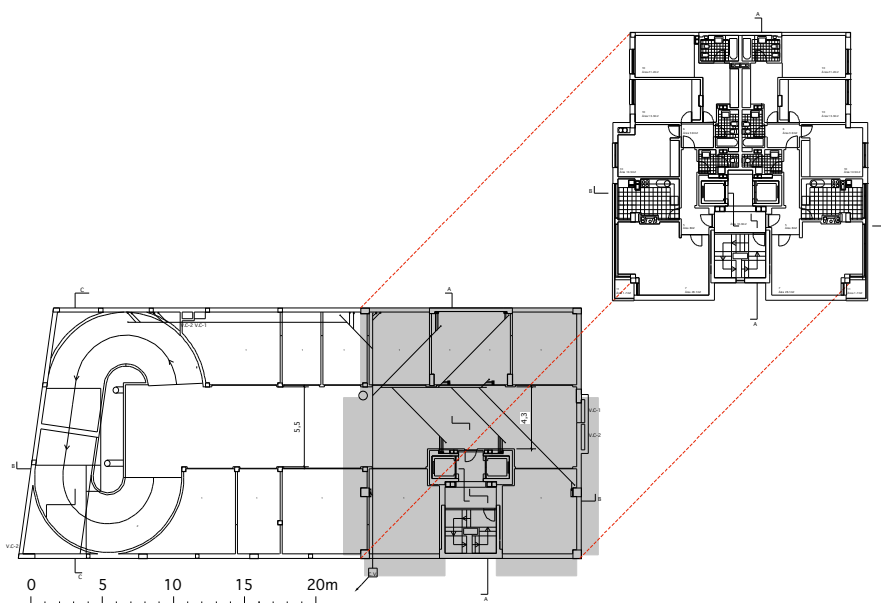


Figura 21 – Planta da 1ª cave e Planta do Andar-tipo
(Elaborada a partir das plantas do projecto de arquitectura na escala 1/100)

Não obstante estes factos, o projecto mereceu em 7/2/2001 cerca de 20 reparos de ilegalidade, dos quais se destacam, entre outros, o incumprimento da largura de 5,5m, junto aos acessos verticais, dos corredores de circulação dos automóveis na cave (ao abrigo de um regulamento de estacionamento que não era vinculativo por não se encontrar em vigor - o Regulamento de Estacionamento anexo ao PDM de 1994), o desrespeito pela dimensão máxima de 1.20m dos corpos balançados fixada no RMEU, alegadamente ultrapassada em 6cm, quando medida entre vãos opostos, e que correspondia à saliência das soleiras e peitoris, e o incumprimento dos dois terços admitidos para os corpos balançados (que não se confirma, como vimos atrás).

Em 30 de Abril de 2003 foi emitido um ofício com 27 objecções, no qual se veiculava um alerta aparentemente estranho, se não mesmo surpreendente: para o facto de qualquer corpo saliente contar para a delimitação da mancha de implantação, já que, argumentava-se, de acordo com a definição legal, a implantação corresponde à projecção da construção, com os seus corpos balançados, sobre o plano horizontal. Tratava-se, ao fim e ao cabo, de dizer, por outras palavras, que os corpos balançados não seriam admitidos pois, a existirem, teriam que ficar confinados aos limites da implantação simétrica. O mais estranho, porém, foi o facto de se ter invocado a definição legal, quando, como é do conhecimento geral, a lei não define o conceito de implantação dessa maneira, certamente por não ser lógica e nem sequer operativa (nenhum arquitecto ou urbanista se imaginará, por certo, a elaborar um plano ou loteamento desenhando manchas de implantação com a inclusão de potenciais corpos balançados, varandas ou outros elementos salientes). Não obstante, por qualquer motivo que ignoramos, o novo PDM do município (na sequência da

revisão do PDM de 1994 e que entrou em vigor em 13/08/2009), na alínea g) do seu Artº 5º, define desta maneira o conceito de Área de Implantação. Simplesmente este instrumento apenas veio a tornar-se eficaz seis anos mais tarde. O que significa que o conceito foi utilizado de forma antecipada, ilegítima e injustificada.

Em suma, apesar de se omitirem muitos detalhes (fastidiosos e que nada acrescentariam àquilo que de facto é relevante), o cerne do problema parece ser uma manifesta ausência de preparação para lidar com as práticas urbanísticas em geral e as suas normas e instrumentos de intervenção em particular. Por outro lado, a quantidade de regras potencialmente aplicáveis aos casos concretos em análise (aparentemente simples - de colmatação de empenas existentes) parece ter sido relevante na complexidade, na enorme confusão, no tempo dispendido para se tomar uma decisão e na qualidade desta mesma decisão em termos de coerência e eficácia. Decisão que acabou por se revelar tão agressiva e desfavorável aos particulares (inclusivamente com alguns aspectos aparentemente impossíveis de resolver, como, por exemplo, a largura de 5.5m para a circulação das garagens, entre outras) que levou ao desperdício de duas grandes oportunidades desejáveis para se fazer cidade. E tendo como consequências (omitindo as perdas económicas e as frustrações pessoais dos interessados), num caso, a inversão da estratégia e a recuperação e reutilização dos edifícios existentes e, no outro, o adiamento para que surgissem dias melhores. Mas, em ambos, a perpetuação de um contexto urbano expectante e a imagem de cidade inacabada, desfigurada e desordenada. E isto, sem que as várias reuniões com os responsáveis tivessem produzido qualquer efeito.

As hipóteses de acção

As alternativas de decisão possíveis eram apenas duas: teriam que passar inevitavelmente por [Alternativa 1] permitir a construção de acordo com os princípios definidos pelo edifício construído mais recentemente (a verde), e nesse caso aceitar que os pedidos de licenciamento deveriam ser deferidos. Ou, então [Alternativa 2], obrigar, tal como aconteceu, a construir de acordo com os princípios defendidos (de implantação simétrica e com novos alinhamentos). Todavia, neste caso, nunca com fundamento em disposições de um PP ineficaz, mas sim com base em critérios de integração e inserção urbanística manifestamente desejáveis, quer sob o ponto de vista funcional, quer morfológica ou formal com o mínimo de racionalidade - o que, considerando a necessidade de invocar o referido PP, não parecia aplicável. Parece claro, no entanto, que nenhuma das alternativas se consubstancia como solução completamente satisfatória sob a perspectiva dos cânones óptimos em termos morfológicos, sendo apenas possível a escolha de uma melhor solução face aos condicionamentos existentes (que, aliás, segundo cremos, é precisamente o que acontece mais frequentemente na gestão urbanística de todas as cidades).

Avaliação das hipóteses de acção

Alternativa 1 – Esta hipótese, documentada nas imagens anteriores (figuras 15 e 19), e que, no essencial, se traduz em manter os mesmos traços morfológicos, iniciados pelo edifício de construção mais recente (a verde), uma vez que teria permitido contornar os constrangimentos aflorados em cima (limitada área de implantação e de construção) e neutralizar ou minimizar os inconvenientes programáticos com graves consequências, sobretudo, em termos comerciais e de rendibilidade, mas também, ultrapassar alguns outros de natureza funcional (de menor importância, mas impossíveis de resolver), teria conduzido à construção dos dois edifícios em questão. E, obviamente, colmatado os vazios urbanos existentes, resolvido as empenas, sempre inestéticas e desagradáveis (que ainda permanecem actualmente), e teria criado uma nova dinâmica urbana de concentração com novos residentes e novas actividades, aumentado a densidade populacional (que, apesar de tudo, é baixa) para os limiares previstos. E, naturalmente, ter-se-ia feito cidade e desenvolvido as actividades económicas.

Alternativa 2 – Esta alternativa, documentada nas duas imagens que seguem (figuras 22 e 23), e que basicamente defende uma implantação simétrica (consagrada no PP, mas alterada para cumprir novos alinhamentos) foi a solução adoptada pelos serviços do município como solução única e sem alternativas, alegadamente por violação de um Plano de Pormenor cuja ineficácia deveria ter sido imediatamente reconhecida face à entrada em vigor do PDM. Apesar de, em várias reuniões com os responsáveis, terem sido apresentados argumentos nesse sentido, não foi possível alterar a decisão. As consequências reais estão actualmente inscritas nos respectivos terrenos: num caso deu origem a um processo de reabilitação das edificações antigas existentes e no outro à desmobilização e desistência de edificar, tendo-se perpetuado um contexto de obsolescência numa área urbana que, por todas as razões (estratégica, urbanística, simbólica, social, económica, etc.) merecia uma atenção redobrada.

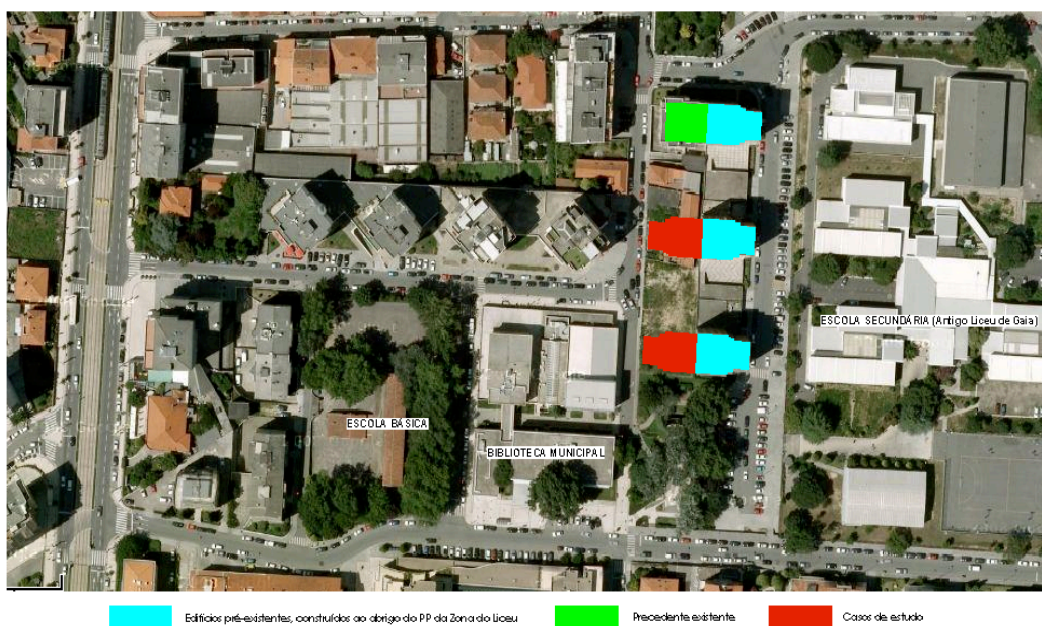


Figura 22 – Vista aérea com a localização referenciada dos terrenos a que se referem os pedidos de licenciamento objecto dos casos de estudo e respectivas implantações supostamente ideais [Fonte: Bing Maps]

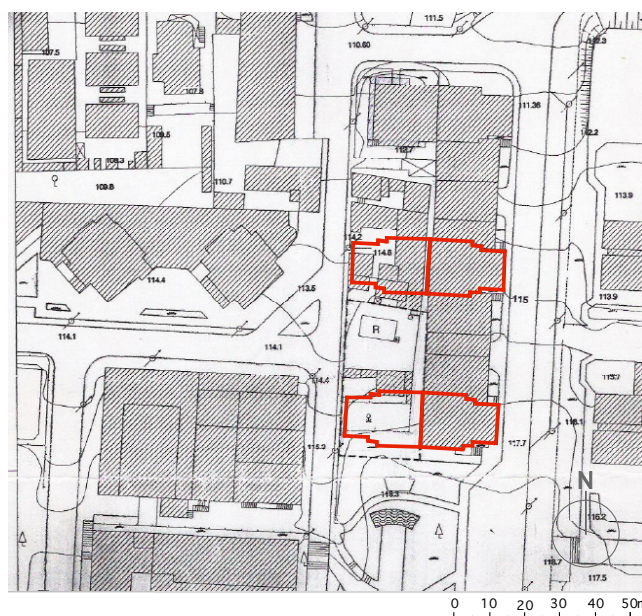


Figura 23 – Simetria das implantações em destaque (Elaborada a partir do levantamento aerofotogramétrico na escala 1/1.000)

Conclusão

Estes dois episódios, típicos da gestão urbanística quotidiana, são exemplos claros - e nada incomuns, sublinhe-se, bem pelo contrário - de prejuízos para a cidade, não só em termos da sua construção, mas também da sua economia e da sua competitividade. Na

sua gênese está aparentemente um problema que tem a ver com a organização. Os técnicos envolvidos parece não terem tido a capacidade de ver as iniciativas como oportunidades favoráveis para a cidade e para a sociedade em geral. Viram-nas apenas exclusivamente como inconvenientes. Fixaram-se a uma solução que, ainda que pudesse ser urbanisticamente defensável, se baseava em falsos pressupostos, isto é, numa fundamentação alegadamente legitimada na lei e nos regulamentos, mas claramente equivocados nos seus aspectos fundamentais, e que enfermava de um fundamentalismo desligado dos compromissos e condicionantes impostos pelas limitações e dificuldades das situações concretas, da realidade: territorial, urbanística e económica. No cerne do problema, que teria potencialmente levado, pelo menos em parte, a uma certa dispersão e confusão, terão estado as dificuldades habituais e naturais de uma escolha, sempre difícil, entre soluções de compromisso e, por conseguinte, não ideais.

Ao nível da organização não é fácil perceber este tipo de postura, aparentemente pouco profissional, inábil e ingénua. Os técnicos responsáveis são meticulosamente seleccionados, em geral, pela sua reputação. E são também mais bem pagos e respeitados pelas esferas do poder, que, por regra, estando impossibilitados de fazer uma avaliação técnica dos casos, subscrevem as suas posições e pareceres acriticamente e sem objecções, não interferindo nas decisões (ainda que o pudessem fazer e devessem fazer). Não obstante, esta orgânica conjuntural, em grande parte baseada na confiança política e no correspondente juízo da reputação, apesar de nunca ter sido questionada e, por conseguinte, de satisfazer as aspirações políticas, deve ser alterada.

O estudo destes casos concretos mostra, aliás com inequívoca clarividência, a necessidade de se enveredar por uma solução cuja escolha e nomeação dos técnicos responsáveis seja totalmente independente do poder político, garantindo competências que, manifestamente, não se encontram garantidas. Trata-se de uma solução, que não é nova, que já foi defendida por João Gravinho e que é praticada em alguns países. Porém, tal não elimina a ideia da necessidade genérica de uma simplificação drástica do Sistema do Urbanismo, de modo a evitar, tanto quanto possível, que a sua complexidade possa confundir qualquer técnico minimamente habilitado.

Estiveram em causa questões e aspectos de vária ordem, mas que mantêm entre si uma relação sistémica e complementar. A saber: uma postura negativa perante o fenómeno da construção e transformação da cidade, alimentada por pré-concepções e medos profundamente arraigados no senso comum; ausência de conhecimento sobre as relações entre planos, nomeadamente para aferição da sua eficácia; imaturidade e falta de profissionalismo para saber ler, manipular e interpretar os regulamentos e os textos legais

aplicáveis. Questões e aspectos que nos vinculam, com uma segurança considerável, ao diagnóstico traçado.

Caso 3 – Plano de Urbanização da Zona Envolvente à V8



Figura 24 – Planta de Síntese do Plano de Urbanização da Zona Envolvente à V8
(Elaborada a partir da Planta original digitalizada à escala 1/5.000)

Factos principais

A elaboração do Plano de Urbanização da Zona Envolvente à V8, pelos serviços municipais (na imagem em cima - figura 24), foi despoletada por um facto particular de gestão urbanística de grande importância, não apenas pelo seu impacte urbanístico especialmente relevante, nomeadamente em termos de sobrecarga sobre as infra-estruturas existentes (em particular sobre o sistema viário - manifestamente excessiva e inoportável, e que justificava a necessidade de contemplar alternativas de acesso compatíveis, que não exclusivamente o IC1 - Itinerário Complementar nº 1), mas também económico e social: a construção do mega-complexo urbanístico multiusos, que integrava

o Centro Comercial Arrábida, localizado no lado nascente do IC1 e na confluência do nó rodoviário da Afurada²¹². Mas foi, sobretudo, a visão esclarecida - também ela particular -, que permitiu encarar este facto como uma “oportunidade” de “fazer cidade” dentro de uma dimensão tipicamente de “urbanismo operacional”, pragmático e estratégico e de uma dinâmica política idealizadas, contextualizadas e patrocinadas por Nuno Portas, enquanto urbanista eminente a exercer funções de vereador do urbanismo da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, que explica verdadeiramente a sua efectiva concretização.

Iniciado pouco tempo depois do PDM do município ter entrado em vigor (em 6/05/1994) e tendo por base o essencial dos seus pressupostos orientadores (também definidos por Nuno Portas), foi ratificado em Conselho de Ministros em 16/01/1997, data em que adquiriu plena eficácia. A ideia central subjacente a este plano de urbanização era a de possibilitar a execução imediata da VL8 (Via de ligação nº 8, em destaque na imagem em baixo – figura 25), prevista no esquema viário do PDM como um troço da futura VCI (Via de Cintura Interna - ligando o nó da Afurada da Ponte da Arrábida à Ponte do Freixo), e potenciar o desenvolvimento de uma nova centralidade no concelho de Gaia e respectiva área metropolitana, reformulando o seu perfil e transformando-a em avenida urbana.



Figura 25 – Vista aérea geral da V8 e do seu enquadramento | Fonte: Bing Maps

Todo o traçado da VCI previsto no esquema viário do PDM (actualmente totalmente construído) foi projectado no âmbito do Plano Rodoviário Nacional, como parte importante do conjunto de vias estruturantes da área metropolitana do grande Porto. Por conseguinte, temporalmente dessincronizado da necessidade emergente do momento, ou seja, da construção do referido Centro Comercial, e dentro do âmbito das directrizes de um conceito que acolhe exclusivamente a dimensão da engenharia de tráfego: monofuncionalidade, rapidez e segregação de tráfego, erradicação dos peões,

²¹² E cujo procedimento foi iniciado por uma operação de loteamento urbano (Proc. nº 501/93).

sobreposição e ruptura com as malhas urbanas existentes e com o respectivo cadastro, recusando liminarmente o conceito de avenida urbana.

As três imagens que se seguem (figuras 26, 27 e 28) dizem respeito a um ponto singular da referida Via de Cintura Interna (VCI), localizado em pleno centro urbano (junto ao Colégio de Gaia e próximo da Avenida da República, sensivelmente a meio percurso entre a rotunda das Devesas e a ponte do Freixo) e procuram ilustrar, cremos que exemplarmente, as características do tipo de intervenção a que nos referimos. Trata-se de um ponto especialmente crítico, em que a articulação com a malha existente teria que ser sempre, ao menos aparentemente, muito débil e insatisfatória dada a elevada densidade do tecido urbano em que se insere e a dimensão da ruptura provocada pelo necessário desnivelamento das passagens em túnel do Jardim Soares dos Reis e da Avenida da República (assinaladas a vermelho na primeira imagem). Mas também, por essa razão, que parecia exigir alguma parcimónia e contenção na utilização de barreiras acústicas (até mesmo considerando o desnivelamento de cotas do corredor de tráfego rápido, que já cumpre essa função) e um desenho de detalhe mais cuidado para evitar o cenário de fealdade que se observa (pouco comum em centros de cidades) e, sobretudo, a forte ruptura funcional, designadamente com os futuros edifícios a construir nos terrenos expectantes adjacentes. Ruptura que irá, por certo, exigir adaptações (nada fáceis em termos administrativos e processuais), sob pena de uma convivência inconciliável. Aspectos aos quais este conceito não atende, dada precisamente a sua vocação especialística e monofuncional.



Figura 26 – Vista aérea da VCI e seu enquadramento num dos pontos de atravessamento da malha urbana existente, com referência das passagens em túnel | Fonte: Bing Maps



Figura 27 – Vista aérea aproximada da VCI no mesmo ponto de atravessamento da malha urbana, com rotunda desnivelada, de ligação exclusivamente viária, em destaque | Fonte: Bing Maps



Figura 28 – Fotografia da mesma rotunda, destacando a ausência de infra-estruturas pedonais
Montagem de fotos do autor

Para o traçado desta avenida urbana foi adoptado um perfil constituído basicamente por um corredor central de duas faixas para cada um dos sentidos com separadores verdes de ambos os lados, e por vias laterais com estacionamento perpendicular destinadas ao trânsito local e ao apoio à edificação marginal, conforme se pode observar nas duas imagens seguintes (figuras 29 e 30). Na fase inicial estavam também previstas duas faixas laterais ao corredor central destinadas ao metro ligeiro de superfície, que foram entretanto suprimidas por ter sido adoptado outro percurso para este meio de transporte urbano.

Para além destes aspectos funcionais contemplados e outros, como as ligações de transição aos troços rápidos em ambas as extremidades e o importante e generoso elemento de distribuição de tráfego e cruzamento de vias, que é a rotunda das Devesas, aquilo que interessa, de facto, destacar é que esta alteração do perfil inicialmente previsto permitiu uma articulação com a malha urbana existente, ligando com a coerência que se impunha todo o tecido envolvente e estabelecendo as necessárias relações de

continuidade entre os espaços colectivos de circulação (viária e pedonal) e os espaços construídos, “cerzindo” as lesões e os fragmentos provocados pela abertura da avenida, e consolidando a malha urbana. Por outras palavras, permitiu “fazer cidade” numa cidade profundamente marcada por um desenvolvimento urbanístico de carácter essencialmente espontâneo e difuso e tão carente de um urbanismo pensado e planeado.



Figura 29 – Vista aérea tridimensional da V8 com as vias laterais executadas e a rotunda das Devesas em destaque | Fonte: Bing Maps



Figura 30 – Vista aérea tridimensional da V8 com as vias laterais executadas à face dos postos de abastecimento de combustível | Fonte: Bing Maps

Digno de registo e de destaque especial neste estudo é, porém, o facto de se ter despoletado um urbanismo operacional, particularmente pragmático e activo, visando aproveitar oportunidades imprevisíveis e interessantes para, precisamente, se “fazer cidade”, mobilizando interesses e a participação dos interessados nos custos de construção (com cedências e comparticipações), assim como na discussão das questões suscitadas pelo plano, e gerindo os benefícios e encargos de cada interveniente. O facto de se ter satisfeito uma necessidade funcional imperiosa e inadiável e antecipado a construção da via, ultrapassando uma certa inércia (justificada ou injustificada) do poder central para a levar a cabo; e, finalmente, o facto de se ter verificado uma poupança

significativa para os cofres do Estado levando os particulares a custear a sua construção, realçam as potencialidades e virtudes deste tipo de “urbanismo activo”. Isto, muito especialmente se tivermos em linha de conta que esta é uma posição pouco habitual em Portugal, em que a Administração Pública está muito mais familiarizada (e acomodada) com as práticas do chamado “urbanismo passivo”. Posição perante a qual, no caso concreto em análise, poderia ter indeferido o licenciamento do mega-complexo urbanístico multiusos (parcial ou totalmente) e, portanto, impedido a sua construção por manifesta sobrecarga excessiva sobre as infra-estruturas existentes (num ponto extremamente sensível como é o acesso à ponte da Arrábida), ou simplesmente deferido e suportado as nefastas consequências que daí, seguramente, adviriam²¹³.

²¹³ Para estes cenários, que seriam as duas alternativas possíveis caso não se tivesse enveredado pela acção empreendida (típica do chamado “urbanismo operacional” e activo), estamos a considerar que as cedências e compensações obrigatórias impostas pelo regime jurídico das operações de loteamento urbano (na época o Decreto-Lei nº 448/91, de 29 de Novembro e com os parâmetros de dimensionamento definidos pela Portaria nº 1182/92, de 22 de Dezembro - mais tarde alterados pela Portaria nº 1136/2001, de 25 de Setembro -, no que respeita a cedências para infra-estruturas, espaços verdes e de utilização colectiva e equipamentos de utilização colectiva, ou, no caso do prédio já se encontrar servido das necessárias infra-estruturas ou não se justificar a localização de qualquer equipamento ou espaço verde públicos, a obrigação do proprietário ao pagamento de uma compensação ao município, em numerário ou em espécie, nos termos definidos em regulamento municipal), embora consideráveis dadas as áreas de construção em causa (que não contabilizámos por ser irrelevante para os objectivos do estudo), nunca poderiam suportar os custos desta operação, e muito menos abarcar a sua dimensão física e estratégica, sem a cooperação (em cedências e comparticipações nos custos) dos restantes proprietários abrangidos. A possibilidade de recurso ao mecanismo da expropriação por utilidade pública, como tem acontecido em casos semelhantes com alguma frequência, para satisfazer as mesmas condições, para além dos avultados custos financeiros que exigia (sempre difíceis de obter), sempre deixaria no ar a sombra desqualificante da desconfiança sobre a legitimidade do uso deste mecanismo por parte da Administração. Isto porque, ainda que se reconheça existir utilidade pública na operação, a natureza privada do empreendimento em causa não é muito diferente de tantos outros empreendimentos, em geral de menor dimensão mas em muito maior número - e nessa medida, de importância crucial para a construção da cidade (em termos físicos, económicos e sociais) -, em que a Administração, de uma maneira geral, não só não põe em acção o mecanismo da expropriação, como nem sequer assume uma posição activa e cooperante em favor dos mesmos e da construção da cidade. Este caso também parece particularmente interessante e exemplar para avaliar criticamente a adequação da normalização e institucionalização de parâmetros de dimensionamento fixos e rígidos para as cedências. As críticas que fizemos relativamente às cedências no caso dos edifícios com impacto semelhante a loteamento, nomeadamente por serem manifestamente excessivas e desadequadas ao contexto urbano na generalidade das situações, parecem justificar-se aqui em sentido inverso, isto é, pela sua insuficiência. Pelo menos aparentemente, e se compararmos com os custos efectivamente suportados pelos interessados (que, aliás, nem sequer ficaram a cargo do promotor que deu origem à operação). Parece-nos óbvia a conclusão de que o critério mais importante a observar será sempre o contexto urbano em que a operação está inserida.

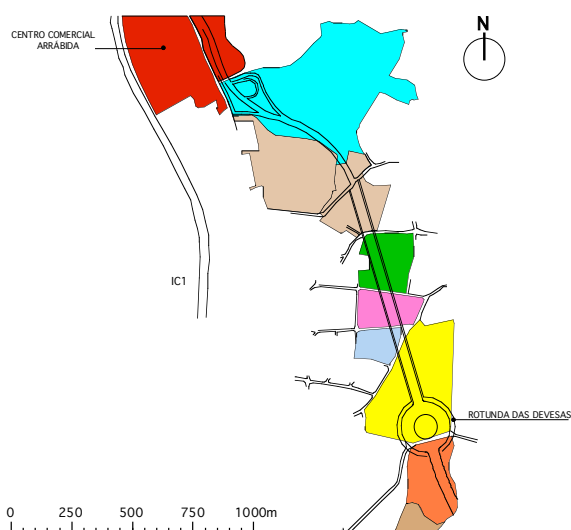


Figura 31 – Planta Cadastral

Aspectos como a definição das áreas dos terrenos afectados, a identificação dos proprietários envolvidos, as suas quotas em áreas de cedências e em participações nos custos de construção da nova avenida, bem como as proporcionalidades nos respectivos benefícios em contrapartidas, não nos parecem relevantes para os objectivos da presente análise. Sublinha-se, todavia, que a execução do corredor central, dos troços rápidos e da rotunda, dentro aliás da filosofia de gestão preconizada, ficou a cargo dos promotores do Centro Comercial. Enquanto que a execução das vias laterais, dada a essência do seu carácter (de apoio à construção marginal e praticamente inúteis antes desta existir) foi remetida para a responsabilidade de cada promotor e para o momento da respectiva construção.

Não obstante, e apesar de serem apenas 9 os intervenientes na operação (para além do mega-complexo urbanístico), como mostra a planta cadastral em cima (figura 31 - em que cada cor representa um interveniente), estas vias laterais apenas foram executadas em dois pontos: junto à rotunda das Devesas e junto ao troço rápido de acesso ao Centro Comercial e ao nó da Afurada, passados que já foram praticamente 15 anos. E, curiosamente, no último caso como consequência da construção de dois postos de abastecimento de combustível e não das construções marginais previstas e negociadas como contrapartidas. As imagens das figuras 29 e 30 são particularmente elucidativas a este respeito.

Considerando a localização privilegiada desta zona urbana, que se pode encarar como prolongamento do centro direccional da Boavista e do Pólo Universitário do Campo Alegre, no Porto, e ainda as suas novas potencialidades e atractivos, uma tal situação de inércia

como aquela que se verificou até ao momento (e que, com toda a probabilidade, vai continuar por muitos e longos anos), só pode ser explicada pelo forte abrandamento da economia do país. Uma economia que, como é do conhecimento geral, nunca foi suficientemente sólida e sustentada, mas cuja dinâmica, sensivelmente a partir do momento em que se desenvolveu esta operação (isto é, a partir de 1997 - contrariando algumas posições públicas que datam, em 2005 ou 2008, o início da gravíssima crise económica que atravessamos), começou a ser capturada pelo “circulo vicioso” (de que falamos nas páginas anteriores) construído, sobretudo, pelas sucessivas políticas internas e europeias (nunca abandonadas até ao momento actual), que agravaram as debilidades existentes e criaram novas debilidades até então inexistentes.

O grande objectivo que estava em causa com este plano era a ultrapassagem, sob o ponto de vista formal e no âmbito do regime jurídico aplicável, dos limites das cérceas admitidas no PDM (de 1994). Ultrapassagem justificada não apenas para compatibilizar os custos e benefícios da operação, e assim viabilizar as negociações das contrapartidas com os promotores, mas também para responder à visão de uma nova centralidade e, naturalmente, aos requisitos de competitividade (em termos de áreas, espaços, dinâmica, simbólicos, etc.) correspondentes com esse estatuto particular. Não obstante, o Plano de Urbanização da Zona Envolvente à V8 não se restringiu à área imediatamente envolvente da nova avenida urbana. Pelo contrário, dentro da sua filosofia de base, procurou intervir numa área de influência relativamente alargada, sobretudo disciplinando a edificabilidade, quer através de medidas de consolidação de algumas das estruturas existentes, quer da reconversão e recuperação de outras, mas também da criação de novas áreas, como áreas de equipamentos e áreas verdes, preservando e valorizando a especificidade da área abrangida de acordo com a tipicidade de cada um dos seus núcleos.

É pertinente observar, no entanto, que, paralelamente à necessária articulação e consolidação da malha urbana envolvente, e correlativamente aos imperativos legais para a ultrapassagem dos limites das cérceas impostas no PDM, deveria ter estado também, presumivelmente, uma visão da necessidade de contenção e disciplina de todo esse tecido urbano. Com efeito, tratando-se de um tecido, em grande parte, não estabilizado e que se caracteriza por uma heterogeneidade considerável, correr-se-ia certamente o risco de “contágio negativo”, digamos assim, isto é, de poder vir a despoletar-se uma gestão turbulenta, ou mesmo caótica, perante os precedentes da nova centralidade, sem um instrumento de orientação (e de imposição com força normativa) com definição e detalhe adequados às suas especificidades. É este facto e os correspondentes cuidados e preocupações que nele se depositaram, que certamente explicam, não só a significativa amplitude da área de intervenção do plano, como também o modelo formal adoptado, pouco comum entre nós (se não mesmo inédito): um Plano de urbanização, em que as

suas prescrições são predominantemente expressas por zonamentos e índices, que lhes são próprios, mas um Plano de Urbanização que conjuga, complementarmente, elementos tipicamente e formalmente do Plano de Pormenor. Ou seja, um modelo de plano de urbanização que permite tratar selectivamente, dentro das potencialidades e limites que lhes estão intrinsecamente associados (e portanto, por assim dizer, na medida das suas possibilidades, mas ultrapassando aquelas que são típicas do plano de urbanização), as incertezas como incertezas e as certezas como certezas, numa separação entre ambas invulgarmente clara para este tipo de plano. E, naturalmente, um modelo de plano de urbanização com um conteúdo viável, versátil, expedito e prático sob o ponto de vista da sua elaboração e aplicação.

As manchas de implantação, próprias do Plano de Pormenor, desenhadas por cima dos zonamentos e abundantemente distribuídas por toda a área de intervenção (conforme se pode observar nas duas imagens seguintes - figuras 32 e 33 - a preto na segunda), umas vezes para ligar, articular ou consolidar estruturas existentes, outras para estabelecer as relações entre espaços públicos e privados e outras ainda para sugerir meras hipóteses de desenho ou relações volumétricas e formais, correspondiam, na sua generalidade, a um estudo criterioso e detalhado e constituíam uma valiosa ajuda e orientação para a futura gestão. No entanto, o seu estatuto jurídico enquanto Plano de Urbanização, diferentemente do Plano de Pormenor, não lhes permitia que estas manchas tivessem força vinculativa (como, aparentemente, se pensou e os termos expressos no articulado do seu regulamento - no artigo 11º e 20º - pressupõem, ao estabelecer que as construções deverão respeitar o desenho de implantação definidas no plano).

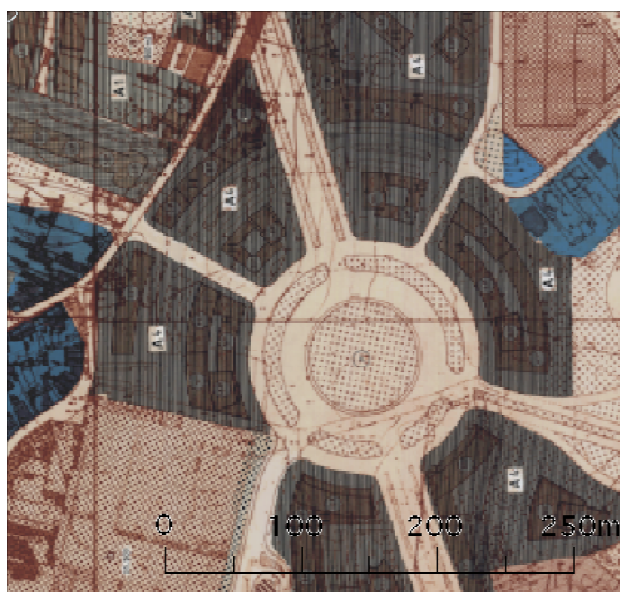


Figura 32 – Extracto ampliado da Planta de Síntese do Plano de Urbanização da Zona Envolvente à V8

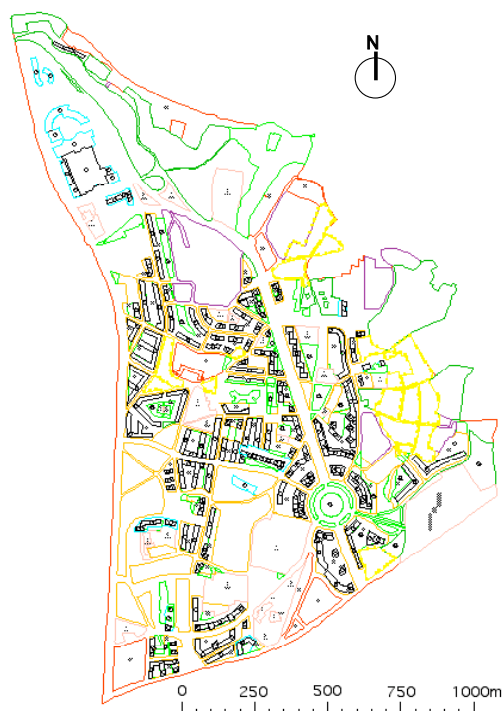


Figura 33 – Desenho vectorial da área de intervenção do Plano de Urbanização da V8, sem zonamentos e com as manchas de implantação em destaque, a preto

Estas manchas de implantação eram, de facto, meramente indicativas, e ainda que, em geral, se revelassem de extrema utilidade o seu uso sem critérios adequados e pertinentes (como foi o caso, manifestamente), especialmente quando se verificava algum desvio ou contradição com as prescrições do regulamento (e em que, precisamente, era exigida uma preparação mais cuidada, porventura de nível especialmente elevado), não evitou uma gestão com alguma turbulência inusitada e os correspondentes conflitos e atrasos incompreensíveis e indesculpáveis na resolução de pedidos de licenciamento de reduzida ou nenhuma complexidade. Este facto ou, se quisermos, esta confusão (não a que levou a contemplar expressamente esse falso estatuto no plano, mas sim a que foi gerada pela manifesta falta de capacidade para o interpretar correctamente) teria sido o motivo ou, pelo menos, um dos motivos principais que levou, em 7 de Março de 2002, a que a Assembleia Municipal tivesse aprovado uma alteração em regime simplificado do referido plano [publicada em 30 de Setembro de 2002, através da Declaração nº 298/2002 (2ª série)], expressando, no artigo 20º, precisamente que “as construções a implantar nesta zona [zona P – de habitação multifamiliar consolidada/a consolidar] deverão respeitar as cêrceas e as disposições regulamentares constantes no presente Regulamento” e que “o desenho de implantação constante na planta de síntese é apenas indicativo” (esquecendo, no entanto, o artigo 11º).

De referir, no entanto, que a partir sensivelmente da data desta alteração simplificada (2002), a gestão urbanística ignorava grande parte das prescrições e orientações deste plano de urbanização (pelo menos em alguns pedidos de licenciamento analisados na pesquisa) em detrimento do PDM em vigor (de 1994). Uma contradição, que parece confirmar a turbulência e desorientação que existia nos serviços (e que eram do conhecimento público mais ou menos generalizado) e a relação negativa que a aplicação do plano suscitou na nova equipa da gestão urbanística (entretanto, por várias vezes reformulada). Como que a antecipar a sua revogação. O que, precisamente, viria a acontecer (mas apenas sete anos mais tarde) aquando da entrada em vigor do PDM revisto (em 13/08/2009), através da norma revogatória constante no artigo 149º do seu regulamento (RPDM).

É provável que tenha havido outras razões a justificar a revogação que não aquelas que se presumem e que acabaram de ser referidas (por exemplo, a desconformidade com as disposições do novo PDM ou com os seus princípios). Todavia, pensamos que é importante averiguar e discutir, no quadro de uma reflexão axiologicamente descomprometida, a pertinência e validade de tais razões. Sabendo-se à partida, como se sabe de facto, dos “valores maiores” subjacentes à existência deste plano (a criação de uma nova centralidade, a ultrapassagem das cêrceas admitidas pelo PDM, mas sobretudo os compromissos negociados e assumidos com os particulares que viabilizaram a execução da nova avenida - e cujas contrapartidas não puderam concretizar, certamente, devido ao contexto económico adverso que entretanto se gerou e também, muito provavelmente, ao facto de nunca lhes ter sido dito que a administração poderia, em qualquer momento, fazer cessar esses mesmos compromissos unilateralmente e sem aviso prévio), aquilo que nos parece merecer um realce destacado é a potencial imagem de desconfiança nas instituições do Estado que, desta maneira, foi promovida.

Ainda que o novo PDM tivesse tido em consideração, ao menos aparentemente, as potencialidades da nova avenida urbana, fixando índices de edificabilidade relativamente elevados, nomeadamente 1.8m²/m² e 1.2m²/m² (artigo 73º, nº 5 e nº4 do RPDM) para as duas zonas com a cor azul mais escuro, como nos mostra a imagem seguinte (figura 34) do extracto do PDM (e, portanto, se tivesse aproximado às expectativas de, pelo menos, alguns dos proprietários envolvidos na operação (quiçá, da maioria, como se constata se relacionarmos este extracto com a planta cadastral - figura 31), não parece ter sido suficiente para dissipar esta lacuna. Um aspecto que, tal como tivemos a oportunidade de abordar nas páginas antecedentes (e que, porventura, reflecte um dos aspectos mais perversos do nosso urbanismo), promove o incremento de “capital social negativo” da sociedade (ou, se quisermos, destrói o escasso “capital social” nela existente),

deteriorando gravemente as condições básicas, mas fundamentais, que potenciam o desenvolvimento económico e social do país. Isto, para já não falar do aparente esbanjamento traduzido pela inutilização de um plano de ordenamento do território que tratava uma área urbana significativa e particularmente importante do concelho com algum detalhe, que se podia considerar relativamente recente e que muito podia contribuir para uma gestão urbanística mais documentada, mais esclarecida, mais precisa e mais célere (sem excluir a eventual necessidade de ajustamentos, para o compatibilizar com as novas prescrições do PDM revisto, ou outros aspectos que os justificassem).

Em suma, apesar dos esforços feitos nesse sentido, não conseguimos vislumbrar razões suficientemente válidas para que se tivesse inutilizado este plano como principal instrumento de ordenamento da vasta área sensível que cobria. E, naturalmente, para o substituir pelas prescrições do PDM, necessariamente mais genéricas e, conseqüentemente, mais imprecisas e menos detalhadas.

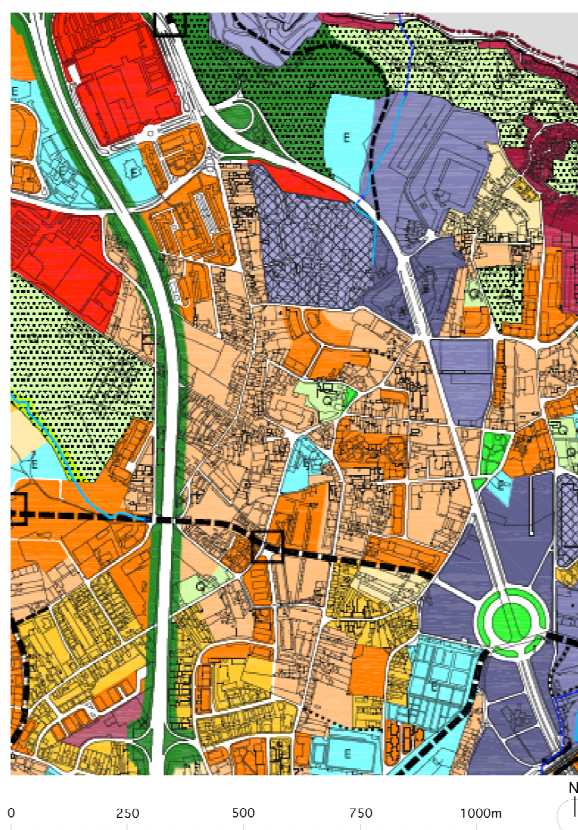


Figura 34 – Extracto do Plano Director Municipal em vigor desde 13/08/2009

Aspectos críticos

Os aspectos que nos merecem destaque especial neste caso, relativo à implementação do plano de urbanização em referência, têm a ver, no essencial, com a instrumentalização

(particularmente negativa) da sua operacionalidade pela gestão urbanística. Esta instrumentalização negativa viria a fragilizar a validade prática dos pressupostos e técnicas de planeamento nele incorporadas e a pôr em evidência as suas limitações. E, conseqüentemente, a sublinhar, por um lado, a importância, verdadeiramente decisiva, da necessária articulação (ou fusão) entre planeamento e gestão, ou seja, da sua ligação funcional, dialéctica e interactiva - de modo a neutralizar a instrumentalização do plano sem planeamento, "teoricamente inaceitável e desastroso" no dizer de Costa Lobo - condição essencial, como dissemos logo nas primeiras páginas deste trabalho, para que os planos possam ser mais eficazes e úteis e para se atingir um verdadeiro processo de planeamento - e, por outro, as dificuldades práticas, de carácter cultural, orgânico e procedimental, em materializar essa mesma articulação.

Com efeito, a gestão da sua implementação ou execução suscitou problemas cuja dimensão transcende os pontos críticos que podemos considerar comuns ou, aparentemente, mais frequentes à execução da generalidade dos planos de ordenamento do território. A saber: a relação da gestão com o plano, designadamente ao nível da interpretação dos seus aspectos programáticos, estratégicos e das suas prescrições em geral (sendo certo que nenhum plano nos pode garantir uma resposta unívoca e organizada sobre a sua implementação), e o efeito da acção do tempo, quer dizer, das mudanças na organização (de agentes, de perspectivas e de políticas). Neste enquadramento a abordagem de gestão não convencional, típica do "urbanismo operacional" e estratégica (que despoletou a sua elaboração e que está na sua génese) não teve qualquer significado ou representatividade, aparentemente por se tratar de um facto desconhecido, e o próprio modelo formal, igualmente não convencional (com especificações complementadas por manchas de implantação, não previstas na legislação correspondente ou, se quisermos, não regulamentadas e não aceites), revelou-se especialmente crítico por exigir competências interpretativas que não existiam (e que parecem pouco comuns nos serviços públicos do urbanismo).

Estes fenómenos, como é evidente, não têm qualquer relação com deficiências ou limitações intrinsecamente ligadas a este tipo de planeamento em particular, mas sim com lacunas e insuficiências exclusivamente de implementação, isto é, da gestão urbanística. Lacunas e insuficiências que, aliás, nos parecem, não apenas comuns à generalidade dos planos (ainda que neste caso concreto de forma especialmente agravada), mas também à prática habitual de toda a actividade de gestão urbanística em geral, conforme alguns exemplos referenciados ao longo do trabalho nos mostram - e a nossa experiência pessoal confirma. Porém, eles ferem a credibilidade técnica subjacente e suscitam fundadas preocupações sobre a adequação da elaboração do plano, sobre os seus efeitos, a sua eficácia e, naturalmente, a sua utilidade para a cidade que se propunha ordenar e para a

sociedade que suportou os custos da sua elaboração e que, em última instância, deveria beneficiar com ele.

As hipóteses de acção

Por razões óbvias, antes da elaboração do novo PDM, a única alternativa possível seria, indiscutivelmente, implementar o plano aprovado cumprindo as suas disposições, recorrendo às competências específicas que para tal são exigidas. Porém, antes, considerando que os serviços tinham sido reformulados e que as equipas desconheciam o referido plano (e muito provavelmente o território por ele abrangido), deveria ter-se procedido à prévia análise e reconhecimento da realidade territorial e obtido todas as informações relevantes, designadamente através do histórico das razões que conduziram à sua elaboração, da documentação existente (actas de reuniões de Câmara, relatórios ou outra) e, se necessário - sendo possível -, de testemunhos de pessoas directa ou indirectamente envolvidas. Tratava-se de atenuar (ou neutralizar) o efeito da acção do tempo, isto é, das consequências óbvias das mudanças de agentes e de perspectivas perante uma ruptura (que deveria ter sido evitada) na dinâmica normal e natural de transmissão de informações e conhecimentos dentro das organizações, relativamente ao plano e à sua execução em particular, e às actividades de gestão urbanística em geral (e cuja manutenção, permanente e activa, devia ser cultivada), e simultaneamente aproximar e incorporar a gestão urbanística no processo de planeamento (contrariando a rigidez formal e legalista instituídas). Implicaria, portanto um processo de avaliação/monitorização/investigação *ad hoc* e expedito prévio.

Enquadrado pelo processo de revisão do PDM, em curso, o plano em referência deveria ter sido submetido a um processo de avaliação dos resultados alcançados, do seu impacto no tecido urbano e da sua utilidade prática (para a operacionalidade da gestão e para o ordenamento urbano). Diagnosticando eventuais problemas de execução ou outros, que pudessem levar, justificadamente, à sua revisão (com adaptações pontuais ou mais profundas para minimizar eventuais efeitos adversos), ou à sua substituição ou revogação (como, aliás, veio a suceder, ainda que, com grande probabilidade - ao menos com aquela que este estudo nos permitiu obter - em consequência, exclusivamente ou principalmente, da relação difícil e negativa protagonizada pela gestão, e portanto sem uma justificação válida e devidamente fundamentada no espírito crítico e informado, e apenas com base em opiniões apriorísticas e pré-concepções sem fundamento).

Avaliação das hipóteses de acção

Alternativa 1 – A primeira alternativa – cumprir e fazer cumprir o plano (como dissemos, única no contexto de plena eficácia do plano) - falhou fatídica e rotundamente. O facto de se ter ignorado um plano juridicamente eficaz (e que a todos vinculava), como se não existisse, é revelador de que os agentes responsáveis pela gestão do plano não só não possuíam, manifestamente, as competências específicas exigidas para interpretar o plano, como também não possuíam a experiência e o conhecimento mais básicos e elementares para lidar com tal tarefa. A raiz deste problema tem a ver com uma lacuna essencialmente de carácter orgânico e estrutural, que já identificámos noutros contextos (nomeadamente no estudo do caso 1; a saber, as consequências da excessiva politização dos cargos da Administração Pública), e que, associada a outras lacunas e constrangimentos, alguns de carácter conjuntural e claramente artificioso (como exemplificámos ao comentar a Lei nº 31/2009, designadamente a admissibilidade de técnicos sem vocação arquitectónica e urbanística e sem preparação desempenharem, com alguma predominância, cargos nestes domínios), tem conduzido à manutenção “perpétua” de uma cultura de amadorismo, de impreparação e de inexperiência. Ou seja, tem criado uma ruptura permanente e sistemática com a ordem natural do processo de evolução de conhecimentos. Processo este que, especialmente neste campo específico (de elevada complexidade e em que os conhecimentos se encontram muito dispersos), tende a induzir, como também já antes tivemos a oportunidade de referir, a que o enriquecimento e consolidação de conhecimentos não se processe pela via mais importante e praticamente exclusiva: pela transmissão de experiências dos mais velhos para os mais novos - muitas vezes agravada pela heterogeneidade de profissões e respectivos códigos específicos. E, por conseguinte, a que se permaneça continuamente no “grau zero”, digamos assim. Um aspecto cuja visibilidade é, em geral, particularmente realçada nas alternâncias do poder político, quando as mudanças de pessoas (frequentemente, como dissemos, sem qualquer aptidão ou experiência) e, necessariamente, de perspectivas, de critérios, de interpretação e até mesmo de mentalidades, acontecem a ritmos pouco habituais. Criando um ciclo extremamente adverso e penoso na actividade, especialmente para os operacionais e promotores, em que quase tudo passa a ser diferente (parecendo que “tudo começa de novo”). Ciclo extremamente adverso e penoso, mas que, no entanto, é amiúde politicamente instrumentalizado como marco distintivo e referencial de uma imagem pública purificada - quase sempre bem sucedida).

Alternativa 2 – Esta segunda alternativa neutraliza, como é óbvio, uma terceira: a hipótese de revogação sem uma justificação válida e devidamente fundamentada (como, por exemplo, baseada em meras opiniões apriorísticas, no facto de se estar a elaborar outro plano de nível superior, no incómodo de o avaliar e rever, no desconforto de se

alterar um plano elaborado por outros, etc.). Com efeito, o facto de se iniciar a revisão do PDM (ou, se quisermos, um novo PDM), isto é, um plano hierarquicamente superior àquele, outro, hierarquicamente inferior que vigora, e que portanto, necessariamente, especifica e detalha as suas disposições, transforma esse momento no momento mais adequado e pertinente para proceder a uma avaliação criteriosa e aprofundada dos seus resultados no terreno. E isto, para já não falarmos dos imperativos de necessidade que os critérios da racionalidade e do bom senso convocam, por se tratar de um bem público raro e dispendioso: um plano de urbanização de dimensões consideráveis (e relativamente recente, portanto com grandes probabilidades de se manter actualizado ou pouco desactualizado e facilmente actualizável e adaptável à necessária compatibilização com o novo PDM).

Sendo certo que o principal objectivo do plano foi concretizado (aliás, imediatamente e com sucesso) com a remoção dos constrangimentos à indispensável flexibilização das negociações com os proprietários e a um certo equilíbrio entre custos e benefícios que viabilizou a construção da nova avenida. A verdade, porém, é que a amplitude da sua abrangência, a sua visão estratégica (de grande alcance, como vimos atrás) e, inclusivamente, o seu carácter inovador justificavam com inteira propriedade, no nosso ponto de vista, uma atitude de planeamento ou, se quisermos, de gestão estratégica (não de mera gestão corrente). E, por conseguinte, uma abordagem que perspectivasse, aprioristicamente, a sua continuidade como matriz referencial de um processo de planeamento (ao qual alguns autores costumam designar plano-processo) e em que a revogação apenas seria considerada após inequívoca avaliação das vantagens de tal solução.

É neste enquadramento que esta avaliação devia fornecer todas as respostas necessárias à compreensão do processo de evolução histórica por que passou a implementação do plano, com a finalidade de se poder ter uma percepção, o mais rigorosa possível, do seu impacto global, isto é, dos seus resultados, da sua eficácia e dos seus problemas. Não apenas ao nível do território (e da sua evolução concreta e real), mas também em relação ao seu articulado normativo, aos seus mecanismos e técnicas, à evolução económica e, eventualmente, à mudança de perspectivas e de mentalidades provocada por essa evolução. Um tal conhecimento permitiria perceber as fragilidades e potencialidades existentes e proceder aos ajustamentos necessários para melhorar a sua eficácia. E, naturalmente, fundamentar a decisão de o revogar, por manifesta desadequação. O que, considerando a pesquisa prévia que suporta a análise que acabámos de fazer, e tal como já afirmámos, quer-nos parecer que não foi o caso manifestamente.

Conclusão

Tanto quanto nos foi possível apurar não existe bibliografia crítica especificamente sobre este tipo de casos em concreto, que nos permitisse operacionalizar eventuais referências analógicas. O plano, o regulamento e uma acta de reunião de Câmara constituíram as únicas fontes documentais sobre o qual incidiu a pesquisa. O carácter de alguma relatividade em torno de certas observações e considerações produzidas, que não pudemos evitar, deve-se, essencialmente, à escassez de fontes de informação. Estes factos obrigaram-nos a um reforço suplementar do espírito crítico e criativo para trabalhar por dedução e, não raramente, por extrapolação, os escassos dados disponíveis, a maioria dos quais com origem no conhecimento pessoal. No entanto, podemos afirmar, com relativa segurança, que este aspecto não fragiliza a robustez e consistência analíticas das principais conclusões que pretendemos destacar, que aliás são simples e lógicas (e por isso inquestionáveis). São precisamente essas conclusões que nos parecem mais relevantes e que mais interessam para a presente investigação.

A primeira conclusão que este caso põe em evidência tem a ver com a importância, reiterada insistentemente ao longo de todo o trabalho, da articulação (ou fusão) entre planeamento e gestão. Ou seja, com a sua ligação funcional, dialéctica e interactiva - de modo a neutralizar a instrumentalização do plano sem planeamento. É inegável que há bons planos e maus planos, e há certamente melhores e piores. No entanto, tornou-se claro que todos eles acabam por ser semelhantes sem uma articulação criteriosa e séria com a gestão - e por iniciativa e responsabilidade da gestão. Isto é, sem uma articulação minimamente hábil e esclarecida para que esta possa, ao menos, operacionalizar a ligação funcional, dialéctica e interactiva contemplada programaticamente por alguns planos (normalmente em doses mínimas e, não raramente, usando artifícios para contornar a legislação vigente) e, portanto, para saber manipular a desejável simplicidade, agilidade e flexibilidade que compete à gestão operacionalizar. Ou seja, sem uma correcta articulação com a gestão os planos não passam de meros documentos potenciadores de rigidez e legalismo (quando não das maiores barbaridades intelectuais, aos olhos de uma gestão cega).

Associados a este problema dois temas fundamentais (e crónicos) sobressaíram neste estudo. Um cuja natureza já foi aqui profusamente debatida e que, no essencial, tem a ver com as competências, a perícia, a preparação e a formação. Não apenas com o processo de selecção dos quadros responsáveis pelo urbanismo (em particular pela gestão urbanística), cujos critérios (ou ausência deles) atinge foros da mais completa leviandade e irresponsabilidade institucional e colectiva. Mas também - e, talvez, sobretudo - com o carácter frágil e incerto do seu estatuto científico e disciplinar, especialmente complexo e

cujo corpo de conhecimentos permanece, como é amplamente reconhecido, sem a necessária sedimentação, disperso e particularmente instável (no seio do qual “vagueiam”, inclusivamente, ideias, concepções, teorias e correntes muito díspares e, por vezes, até mesmo incompatíveis entre si, que deram lugar ao período crítico, “marcado por la inseguridad profesional” - José Ezquiaga, 1997 - que a actividade urbanística está a atravessar). E, por conseguinte, perante o qual as exigências deveriam ser reforçadas, sob o risco de se simplificar a complexidade, como aparentemente aconteceu neste caso, quando se optou pela sua não aplicação (ou suspensão informal - e ilegal) e também, muito provavelmente, pela sua revogação.

A segunda conclusão é a constatação, que nos parece particularmente evidenciada neste estudo, das vantagens comparativas da abordagem estratégica frente à programática, que coexistiram neste plano. Esta última pressupõe uma sequência de acções pré-determinadas para a concretização de um objectivo. A abordagem estratégica não se submete a pré-determinações: antecipa cenários e pode modificá-los à medida que dispõe de informações capazes de influenciar as acções (daí a necessidade das correspondentes monitorizações). Enquanto que as circunstâncias inesperadas e imprevisíveis paralisam o programa, por natureza estático, a noção de estratégia é capaz de incorporar os factos imprevisíveis para modificar e enriquecer a sua acção. A abordagem programática procura, com uma ambição excessiva, consolidar os elementos fundamentais da estrutura urbana, o regime jurídico do solo através da sua classificação (isto é, “onde se pode e onde não se pode construir” para se “fazer cidade”) e, por vezes, o próprio programa financeiro e temporal da sua execução (o que não foi o caso neste plano), tendo como objectivo formular um projecto territorial coerente em resposta a um desígnio implícito no plano no âmbito das suas disposições (e tendo por base necessidades mais ou menos genéricas e abstractas, morfológicas, de infra-estruturas, de desenvolvimento urbano, etc.). A abordagem estratégica procura alcançar este mesmo objectivo, mas, mais modestamente, através de uma clara definição e delimitação dos problemas específicos e concretos sobre os quais entende ser oportuno intervir e resolver. Sem esquecer o conjunto de regras, irrenunciáveis ou meramente indicativas, essenciais não apenas para definir “onde construir” para “fazer cidade”, mas também “como construir” a cidade.

As manchas de implantação desenhadas neste plano de urbanização, enquanto disposições ou regras de carácter meramente indicativo e não vinculativo, e como artificios inteligentes e inofensivos para contornar a ortodoxia normativa instituída, tinham este valor estratégico: o de definir “como construir” a cidade. Perdido este valor com a sua revogação, resta, apesar de tudo, a constatação inequívoca e clara de que, sem este tipo de abordagem (quaisquer que fossem os cenários, cujas hipóteses atrás adiantámos), nunca se teria aberto a janela de oportunidade que deu lugar à construção da cidade

unificada e coerente como deu. Mas sim uma outra, irremediavelmente dissonante e fracturante, como aliás tivemos a oportunidade de mostrar noutros pontos sensíveis do percurso da VCI. E isto, apesar de interrompida a sua acção, que seguramente iria completar e otimizar esse seu objectivo fundamental.

Finalmente, a utilização de manchas de implantação interpretadas com carácter vinculativo (como aconteceu de facto, ainda que pelas razões atrás aduzidas) permite-nos estabelecer uma relação analógica com o Plano de Pormenor e com o projecto de loteamento e confirmar subsidiariamente um aspecto pragmático relacionado com a prática real e concreta da execução destes instrumentos e, por conseguinte, também com a sua elaboração e respectivos conteúdos (de dimensão normativa, programática e operacional ou administrativa). O mesmo é dizer, com o “processo de planeamento” típico destes instrumentos e o paradigma convencional que o orienta e define. Trata-se de um aspecto básico e óbvio no nosso ponto de vista (e, certamente, no de muitos profissionais que operam neste campo), mas que, dada a sua particular evidência, acaba por ser importante, cremos, para precisamente pôr em destaque a dicotomia fundamental entre o carácter instrumental e teleológico do plano e do projecto e aferir da pertinência das análises e preocupações expressas na presente investigação, e fortalecer a consistência teórica da compreensão argumentada: o pretensiosismo e a desconexão anacrónica do planeamento convencional utilizar um “processo de planeamento” regulado pelo paradigma da vinculação estrita, precisa e rigorosa - isto é, rígida. Uma herança positivista, confortável ao poder e ao direito (as forças mais influentes na sua defesa), mas que nenhum plano consegue sustentar sem graves efeitos perversos, sem graves estiolamentos profissionais, económicos, sociais, e até mesmo éticos e morais (e uma poderosa “arma” perversa na mão de alguns amadores, que sempre proliferam na nossa administração como temos vindo a dar conta).

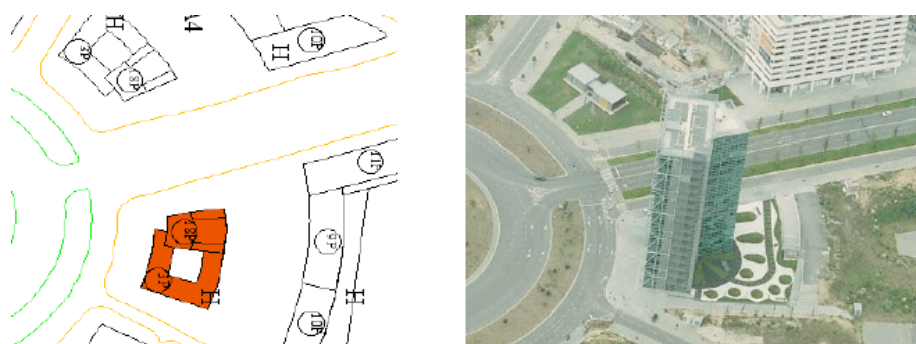


Figura 35 – Mancha de implantação prevista no Plano e edifício correspondente em vista aérea tridimensional Fonte: Bing Maps

Com efeito, se atentarmos na mancha de implantação (a vermelho na imagem - figura 35) e no edifício construído junto à rotunda das Devesas que lhe devia corresponder com a precisão e o rigor impostos pela ortodoxia teórica e legal instituídas, vemos que tal não acontece. Trata-se de um caso, entre muitos outros do quotidiano da gestão urbanística, que pressupõe uma complexa teia de vicissitudes e dificuldades de vária ordem - e que alimenta uma realidade incomensuravelmente mais rica e densa do que aquela que as palavras algumas vez poderão traduzir. Não são, evidentemente, as vicissitudes e dificuldades por que passou o processo de licenciamento deste edifício (e os respectivos intervenientes) até merecer o parecer favorável dos serviços administrativos, que nos interessa salientar, mas sim perceber aquilo que as motivou.

A trama é sempre a mesma: desenrola-se num cenário em que os responsáveis da administração “fazem tudo” para impor o cumprimento das disposições definidas no plano e o autor e promotor “tudo fazem” para os convencer de que o programa do projecto não é compatível com a mancha de implantação definida no plano e que as diferenças não ofendem os princípios essenciais nele plasmados. No caso em apreço, é notório que a mancha foi trabalhada com preocupações morfológicas muito claras dentro de um quadro de relações de conjunto de grande amplitude, tendo por base a rotunda, e com um elevado potencial de poder vir a gerar espaços urbanos significativos, especialmente interessantes e de qualidade. Porém, também é claro que o excesso de detalhe, fixado aleatoriamente e sem uma base programática real e concreta (impossível de antecipar no plano) haveria de conduzir a fortes constrangimentos ou mesmo á impossibilidade, como parece ter acontecido neste caso, de cumprir a mancha preconizada no plano.

É evidente que este facto, face às razões expostas, não é, em si mesmo, preocupante. Aliás, vê-se bem, neste caso, que ninguém devia estranhar termos planos com manchas de implantação bem desenhadas e pensadas, que depois não se cumprem na prática (ao menos na sua totalidade), uma vez que tal é uma consequência lógica, normal e natural desta contradição básica, que leva a confundir as propriedades do projecto com as propriedades, necessariamente e compreensivelmente muito mais limitadas do plano. Mas, ainda que esta contradição seja, em grande parte, superável (por exemplo, definindo limites máximos para a implantação, para a área de construção e para a cêrcea - que, aliás, não se percebe porque não é uma prática corrente, face às circunstâncias descritas), aquilo que, verdadeiramente, nos deveria preocupar é a visão que nos impõe a institucionalização desta contradição irracional e as suas inevitáveis consequências negativas e perversas, que contaminam, severamente, o Sistema do Urbanismo.

Caso 4 – Empreendimento Habitacional da Q'ta da Seara



Figura 36 – Planta de Síntese do Projecto de Loteamento
(Elaborada a partir da Planta original à escala 1/1.000)

Factos principais

O título “Empreendimento Habitacional da Quinta da Seara”, pretende expressar a ideia de uma certa unidade e sincronia temporal na realização desta operação urbanística. Algo pouco vulgar se tivermos em conta que se trata da construção de uma urbanização de dimensão bastante significativa, promovida, no município de Vila Nova de Gaia, por um poderoso grupo económico através de uma mega-campanha de marketing. De facto, está em causa uma urbanização com cerca de 1098 fogos, distribuídos por 13 lotes, com edifícios de 6 pisos, respectivos equipamentos (piscina, ténis, áreas ajardinadas e polidesportivo), espaços destinados a escritórios e comércio, e com um investimento que ronda os 100 milhões de euros.

O envolvimento do grupo promotor em problemas relacionados com fugas ao fisco, aparentemente que nada tinham a ver com o empreendimento, conduziu, no entanto, a que a operação tivesse que ser interrompida prematuramente e a que apenas fossem construídos quatro blocos habitacionais (conforme se pode observar nas imagens que seguem - figura 37 -, a cinza escuro na planta) e, destes, apenas comercializados e

habitados uma parte muito reduzida. O que significa, portanto, que a maioria dos fogos existentes, recentemente construídos, permanecem desabitados.

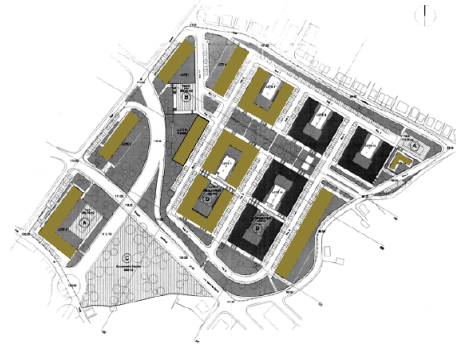


Figura 37 – Vista aérea geral tridimensional da Urbanização e do seu enquadramento
Fonte: Google Maps

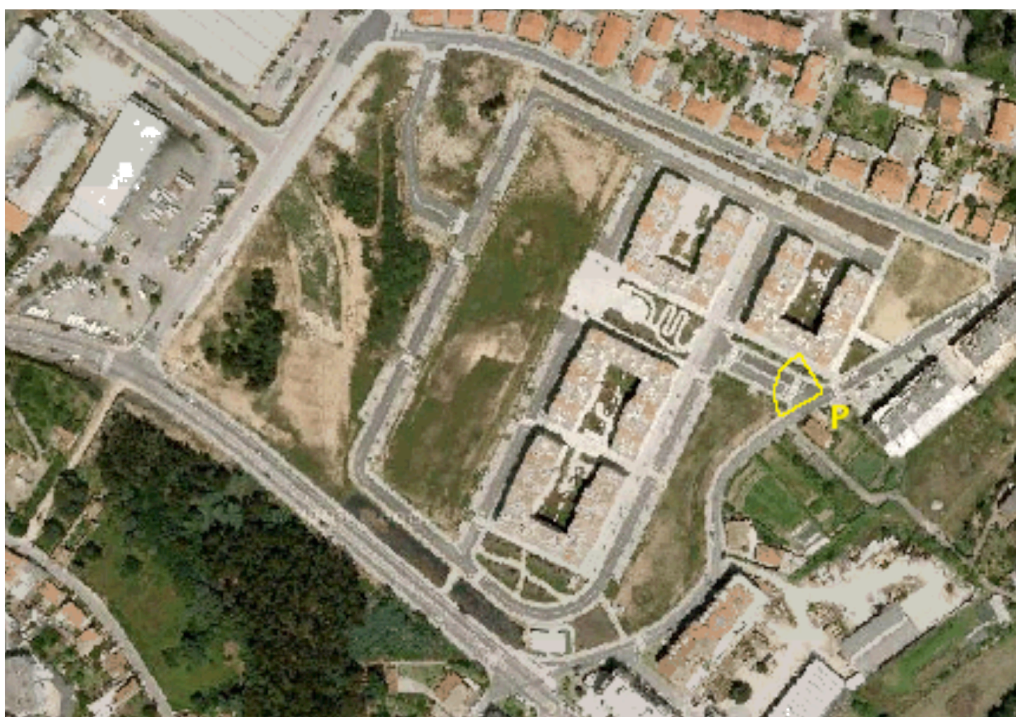


Figura 38 – Vista aérea geral da Urbanização e do seu enquadramento | Fonte: Google Maps



Figura 39 – Fotografia do ponto focal P (Figura 38), destacando a imagem dos edifícios e a ausência de habitantes | Montagem de fotos do autor

O presente Empreendimento Habitacional é, na realidade, uma operação de loteamento, titulada com o respectivo alvará (nº 1/2002), que, como as demais operações urbanísticas, esteve dependente dos necessários procedimentos administrativos: processo de licenciamento do loteamento, das respectivas infra-estruturas e, posteriormente, do

licenciamento dos edifícios a construir. Ou seja, de um processo de controlo por parte da Administração Urbanística, envolvendo as actividades de planeamento e de gestão e as suas relações funcionais e operativas.

O Plano Director Municipal, então em vigor, classificava toda esta zona como “Área Urbana de Edificabilidade Intensiva”. De acordo com este instrumento de ordenamento do território o destino preferencial destas zonas é a construção de habitação multifamiliar e de serviços em geral, segundo uma ocupação de densidade média ou alta, sem prejuízo de outras actividades compatíveis. Podendo suportar ainda outras tipologias, designadamente as das restantes Zonas da Área Urbana (artº 19º, RPDM). A zona em questão é uma zona periférica da cidade, expectante e com uma envolvente que se caracteriza por um tipo de ocupação de baixa densidade (predominantemente habitação unifamiliar, com alguns precedentes de habitação colectiva e indústria) e a sua localização pode considerar-se estratégica face à proximidade e ligação à EN 222 (Av. Vasco da Gama), uma via colectora de tráfego de ligação privilegiada a todo o sistema viário metropolitano e nacional.

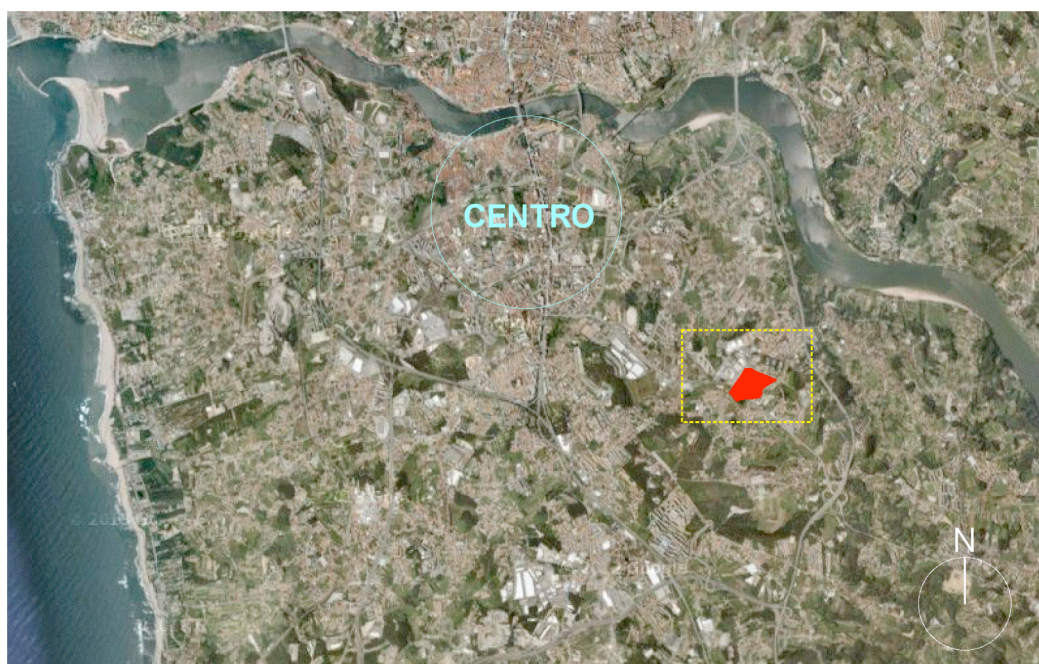


Figura 40 – Vista aérea geral da Urbanização e do seu enquadramento | Fonte: Google Maps



Figura 40 – Vista aérea aproximada da Urbanização e do seu enquadramento | Fonte: Google Maps

As principais condicionantes que disciplinavam a concepção morfológica da edificabilidade deste tipo de áreas encontravam-se expressas, basicamente, no Regulamento do Plano Director Municipal. Em primeiro lugar, no Artigo 9º, que fixava:

No ponto 1 que, havendo precedentes construtivos estruturados por acessos existentes, sejam arruamentos, estradas ou caminhos municipais e para os quais não existam Planos de Pormenor ou de Alinhamentos e Cérceas aprovadas pela Câmara Municipal, as edificações a licenciar serão definidas pelo alinhamento das fachadas e pela cércea dominantes do arruamento onde se inserem, não sendo invocável a eventual existência de edifício (s) vizinho(s) ou envolvente(s) que tenha(m) excedido a altura ou o alinhamento dominante do conjunto;

E, no ponto 2, que este principio não é aplicado sempre que haja estudo aprovado pela Câmara, no sentido da alteração da morfologia da zona em que se insere a pretensão, nomeadamente quando se preveja a modificação do perfil do arruamento em que esta se localiza.

Em segundo lugar, as disposições do Artigo 20º, que estabelece:

No ponto 1 que, esgotados que estejam os critérios de apreciação definidos no Artigo 9º deste Regulamento e caso subsistam dúvidas quanto à cêrcea a licenciar nesta zona, deverão ser aplicados os critérios deste Artigo;

No ponto 2, que a cêrcea padrão é referenciada em quatro pisos, ou seja R/C+3 acima do solo excluindo caves, constituindo este parâmetro a base da estimativa da edificabilidade passível de ser exigida pela Câmara Municipal;

E, finalmente, no ponto 3, que se admite uma subida de cêrcea até ao limite de R/C+5 acima do solo excluindo caves, desde que, cumulativamente: a) a nova cêrcea não afecte negativamente a área envolvente quer do ponto de vista paisagístico quer funcional; b) tal acréscimo seja condição necessária para a preservação de áreas livres, o que poderá incluir o aproveitamento de quintas de algum valor paisagístico, sejam na parcela objecto da intervenção ou noutras parcelas pertencentes ao promotor, e neste caso admite-se a cedência de terrenos em áreas de equipamentos.

Aplicam-se outras disposições que, no entanto, não têm relevância para a análise que nos interessa. Restando-nos, assim, situar no tempo a operação e dizer que o alvará foi lavrado em 7 de Janeiro de 2002, e refere que o licenciamento da operação de loteamento foi deferido em 16 de Junho de 2000 e o licenciamento das obras de urbanização em 4 de Dezembro de 2000 e 25 de Junho de 2001. Este alvará foi sujeito a, pelo menos, dois aditamentos que, para o que temos em vista, não têm relevância dado que não alteram a substância essencial da operação.

Aspectos críticos

Devemos sublinhar que este caso não suscita grandes controvérsias e, portanto, também não é rico em conteúdos e debates potencialmente interessantes. O único aspecto que nos merece destaque especial é, precisamente, o aproveitamento particularmente generoso, bem patente na solução aprovada (o máximo admissível pelo PDM, já que todos os edifícios, sem excepção, ostentam a cêrcea de 6 pisos, isto é, R/C+5 andares) e a celeridade, nada habitual, na resolução deste processo. Dois aspectos que indiciam ter havido, não uma instrumentalização do planeamento (loteamento) pela gestão, como é comum acontecer, mas antes uma clara instrumentalização política.

Com efeito, se tivermos em consideração o espírito do ponto 2 do supra-citado Artigo 9º (que, basicamente, isenta da obrigação de respeitar a cêrcea dominante do arruamento sempre que haja estudo aprovado pela Câmara, no sentido da alteração da morfologia da zona em que se insere a pretensão, nomeadamente quando se preveja a modificação do

perfil do arruamento em que esta se localiza), não parece difícil aceitar que uma qualquer solução criativa, com alguma singularidade morfológica ou, até mesmo, alguma ousadia, pudesse ser viabilizada sem entrar em contradição com os princípios de ordenamento do Plano Director Municipal. Não pelo facto de existir estudo aprovado pela Câmara, no sentido da alteração da morfologia da zona em que se insere a pretensão, ou do perfil do arruamento (que não existia, de facto - e que, normalmente, constituía motivo de rejeição dos pedidos), mas face à evidente autonomia física e espacial da área intervencionada relativamente à malha urbana existente e, naturalmente, à sua privilegiada ligação funcional à rede viária metropolitana e nacional através da via colectora que a suporta.

Evidentemente, os indícios claros de inspiração especulativa e, sobretudo, a manifesta monotonia volumétrica consequente, que apenas podia ser evitada à custa da redução de cérceas, e portanto à custa da diminuição da rendibilidade económica, transportam-nos, não para os problemas típicos da gestão, habitualmente de natureza patologicamente disfuncional, repressiva e defensiva, mas para uma postura invulgarmente compreensiva e amigável. Aspecto que os prazos de licenciamento, também invulgarmente curtos, parece confirmar inequivocamente. Este será, por conseguinte, o aspecto crítico que destacamos neste caso, na medida em que, tendo sido assumida uma conduta que podemos considerar de grande flexibilidade com óbvias repercussões no desempenho da actividade de planeamento e gestão urbanística, merece ser compreendida.

Finalmente, cabe dizer que esta interpretação, ou pelo menos a leitura das características essenciais que definem o caso concreto e o seu contexto, não comporta quaisquer riscos, uma vez que a própria imprensa fez eco do seu elevado interesse municipal. Com efeito, o facto de ter sido apresentado e defendido, publicamente, pela autarquia como sendo um projecto de excepcional qualidade, que iria contribuir para melhorar a qualidade de vida urbana, ou seja, de ter sido considerado como um projecto equiparado a um Projecto de Interesse Nacional (PIN), confirma, eloquentemente, ter sido objecto de um tratamento especial, necessariamente, diferente dos restantes.

As hipóteses de acção

Não parece racional reivindicar o critério de igualdade para o tratamento deste caso por parte da autarquia, uma vez que, de facto, ele é diferente da maioria. No entanto, também parece evidente que esta diferença de tratamento é, manifestamente, excessiva. Não tem correspondência com o interesse público efectivo. Ao menos se comparado (como deve ser comparado) com o tratamento da generalidade dos casos (que são, pura e simplesmente, por assim dizer, abandonados à sua sorte e tratados como se não tivessem qualquer interesse ou, até mesmo, como inconvenientes).

Dentro do espírito do Plano Director Municipal e das boas regras para “fazer e pensar a cidade”, e apesar de não existirem conflitualidades dignas de registo com as pré-existências, a hipótese de acção expectável (para além da quase certa inviabilização, se não tivesse tido um tratamento de excepção) teria sido, em principio, uma redução das cérceas de modo a estabelecer uma transição menos agressiva e dissonante com uma rua completamente consolidada, do lado oposto, com moradias unifamiliares, isto é, com uma cércea uniforme de R/C+1 (isto, não obstante o afastamento generoso consagrado). Redução essa que também podia ser utilizada para criar uma certa diversidade morfológica, de que a urbanização carece manifestamente, e que, aparentemente, foi substituída pela animação da sua exuberante arquitectura, de traço pós-modernista - ao menos em cor e elementos decorativos. Isto, para não falarmos na possibilidade de aumento pontual da cércea, admitida inteligentemente no ponto 4 do Artigo 20º do Regulamento do PDM, quando estabelece que, a alteração pontual da cércea máxima (isto é, de R/C+5), poderá ainda ser autorizada pela Câmara sempre que se justifique por manifesto interesse concelhio e quando seja aconselhável pela tipologia ou destino do edifício, ou ainda em casos de edificações especiais justificadas pela sua natureza. Uma prerrogativa que tinha aqui a mais plena justificação, mas que os serviços, incompreensivelmente, não utilizaram. E que apenas se explica por uma interpretação estreita e deturpada, que se fixa no valor de R/C+5, previsto no ponto 3 deste mesmo artigo, como limite inultrapassável da subida da cércea. Isto é, por razões que já atrás explicitámos e que têm a ver com aspectos básicos e essenciais do funcionamento das organizações.

Conclusão

A conduta seguida neste caso não pode ser considerada um exemplo a seguir e, pelo contrário, deve ser fortemente censurada. Não pelo facto de envolver uma negociação prévia, mas por implicar um acordo apenas no sentido de facilitar que os objectivos do promotor fossem atingidas com sucesso. Isso é claro e tem tradução na realidade concreta pela posição de máximo aproveitamento da capacidade edificatória, pelo silêncio dos serviços municipais e pela celeridade incomum na aprovação dos projectos. Por outro lado, e apesar da publicitação, aparentemente, franca e aberta do seu interesse municipal (para a cidade), não parece compreensível, e nem sequer razoável em termos racionais e de bom senso, e até mesmo morais, que uns casos possam ser considerados como de manifesto interesse público para a cidade (normalmente aqueles que são promovidos por grandes grupos económicos e de grande influência política) e os outros sejam vistos meramente como inconvenientes. Tal diferença de estatuto não existe, é falaciosa, contraditória e perversa, na medida em que, por mais impacto que os empreendimentos

deste tipo possam ter, quer em termos urbanos, quer sociais ou económicos, os restantes - seguramente a esmagadora maioria das operações urbanísticas que fazem a cidade - têm sempre muito mais.

Por conseguinte, a conclusão é a de que, neste caso, estamos perante uma manifesta falta de equidade, que sublinha e fomenta a desconfiança e os contornos da sombra desqualificante dos interesses ilícitos e obscuros, através da instrumentalização não apenas do planeamento urbanístico, mas também da sua gestão. Ou seja, perante um caso exemplar em que as poderosas forças geradas pela renda do solo determinaram, de modo quase pleno e completo, as “práticas urbanísticas”. E cujo sistema de relações e inter-relações implicadas - que esquematizámos na figura 1 -, foi simplesmente neutralizado através de uma espécie de captura, quer do planeamento, quer da própria a gestão.

Síntese Conclusiva do Estudo de Casos

Como acabámos de ver, a relação pragmática e operativa entre a gestão e o planeamento, que determina, em grande parte, o carácter das “práticas urbanísticas” reais e concretas que fazem cidade, nada tem de simples e linear. Pelo menos tão simples e linear quanto pode parecer aos olhos de um analista que apenas foque a teoria e não tome em consideração o empirismo da prática aplicada, real e concreta e o seu contexto. Os problemas, as confusões e as incoerências são reais e, apesar de não neutralizarem por completo os objectivos e as virtualidades dessa actividade tão importante, imprescindível e insubstituível de que dispomos para racionalizar a construção e transformação da cidade, afectam-na sobremaneira pondo em causa a sua operacionalidade e, sobretudo, os seus resultados práticos, a sua utilidade e a sua credibilidade social.

Com efeito, a conclusão que nos parece mais evidente deste estudo de casos é a confirmação, na realidade prática, de que, efectivamente, o planeamento se encontra submetido a critérios normativos e procedimentais de gestão de grande dispersão, diversidade, complexidade e, não raramente, incoerentes²¹⁴, de difícil compreensão, apreensão e domínio com a perícia necessária ao exercício de uma tarefa tão importante,

²¹⁴ Utilizamos o termo “confirmação” por se tratar de uma constatação que vai de encontro àquilo que intuíamos e que corrobora o diagnóstico traçado por vários autores, entre os quais, por exemplo, Alves Correia, quando afirma que “a legislação urbanística apresenta-se dispersa, revela-se muitas vezes incoerente e é, em boa parte, inaplicada” (A. Correia, 1989).

sensível e exigente. Os conteúdos e respectivas referências destes critérios normativos e procedimentais (de âmbito eminentemente político, necessariamente) são predominantemente repressivos e guiados pela preocupação de criar uma malha defensiva de controlo o mais apertada possível.

Ficou claro também que, a agravar este problema (esta tensão e desconexão entre o político e o técnico ou disciplinar), a organização administrativa do urbanismo, contrariando o princípio básico e universal de optimização do processo de evolução histórica e da dinâmica normal e natural de transmissão de conhecimentos dentro das organizações, não possui critérios de mérito relativamente à competência, preparação e formação dos agentes que lidam com esta tarefa, predominando, tendencialmente, uma cultura de amadorismo endémico²¹⁵. A constatação e menção deste aspecto, de carácter meramente organizacional, não possui relevância para a investigação em termos disciplinares, ao menos no sentido estrito do termo. No entanto, em nosso juízo, merece ser referenciado dentro da óptica mais ampla que aqui empreendemos, que procura relacionar as dimensões teórica e prática, na medida em que, estando inserido na dimensão prática, nuclear para o urbanismo e indissociável da teoria, influencia a finalidade essencial desta. Ou seja, a operacionalidade, os objectivos e os resultados propugnados pela teoria - podendo mesmo subvertê-los. As várias formas de instrumentalização do planeamento pela gestão, bem patentes nos casos estudados, parecem demonstrar este fenómeno. E, por conseguinte que, para que possamos ter um controlo da construção e transformação da cidade mais eficaz e com resultados de maior qualidade, é imprescindível ter organizações bem preparadas, disciplinadas e fiáveis.

Não obstante, trata-se de uma instrumentalização que não tem apenas origem na fragilidade das organizações administrativas (dimensão operacional) e num ordenamento jurídico disperso, complexo, nem sempre coerente e de difícil compreensão (dimensão política e normativa), mas antes na interacção destas com a dimensão programática. Ou seja, com princípios e regras operativas de execução dos planos (previstas nos seus regulamentos) cuja racionalidade técnica, especialmente ao nível do seu carácter

²¹⁵ Esta é, aliás, a justificação que, em nossa opinião, pode subentender-se quando Manuel Correia Fernandes (JN, 4 de Abril de 2003) apelida as práticas predominantes da Administração do Urbanismo de “tecnocracia inculta”; quando Fausto de Quadros (1989) denuncia a Administração Pública portuguesa de praticamente ter ignorado a componente jurídica da realidade global em que consiste o urbanismo; e também quando Fernanda Paula Oliveira, op. cit 2004, afirma o seguinte: “o problema português não reside, pois, na falta de leis ou na sua deficiência (que existirá em muitos domínios, é certo, mas que não é impeditiva, haja vontade, para se tomarem as decisões necessárias nestes domínios), mas na prática e na deficiente ou ausente aplicação efectiva que as entidades públicas fazem dos mecanismos legais”.

impositivo e restritivo, não têm, frequentemente, correspondência com a verdadeira substância da sua utilidade social, isto é, urbanística ou arquitectónica. Não surpreende, portanto, que confusões e erros de interpretação, que objectivos e procedimentos inúteis, desnecessários e supérfluos, que certas motivações contraproducentes e que manipulações e instrumentalizações perversas sejam os factores determinantes mais frequentes das “práticas urbanísticas” com as quais vamos construindo as nossas cidades.

De todo o modo, aquilo que nos parece mais importante salientar, e que, sem dúvida, toca fundo no núcleo disciplinar do urbanismo, é o efeito perverso de todo este enredo (regulatório e procedimental) que envolve a prática real e concreta de gestão do planeamento, isto é, as práticas urbanísticas reais e concretas, ao contaminar os meios com uma espécie de cortina de fumo tão densa e opaca, que obriga, não raramente, a esquecer, dissolver e desactivar os próprios fins. Fins esses que, para poderem ser apreendidos, compreendidos e, conseqüentemente, atingidos na sua máxima plenitude possível, carecem, depois de uma inflexão reparadora dos problemas que acabámos de apontar, do estímulo à elaboração sistemática da necessária contextualização. E, por conseguinte, longe da posição - idealista e ilusória - que confia, cega e confortavelmente numa ordem normativamente estruturada - impossível perante a globalidade de uma realidade complexa, incerta, inapreensível e incontrolável -, de um enfoque particular na especificidade do caso concreto, isto é, no lugar e na arquitectura com os seus respectivos contextos específicos. Depois do planeamento ter cumprido a missão fundamental de guia genérico essencial, fixando as grandes linhas do “projecto de cidade”, esta será, quer-nos parecer, a maneira mais realista de nos aproximarmos à realidade do urbano.

REFLEXÃO FINAL E CONCLUSÕES

Chegados ao fim desta aventura fascinante, que foi o percurso de investigação empreendido, e tal como Morin nos ensina, há que reconhecer frontalmente e sem subterfúgios espúrios e inúteis o inacabamento do nosso pensamento. Há que reconhecer, em consciência, que existe sempre um possível ainda invisível do real. Há que reconhecer que as explicações que ela nos permite avançar permanecem repletas de zonas sombrias, cinzentas. De muitas mais incertezas do que aquelas com as quais tivemos de “negociar”, como Morin gosta de dizer (1993).

Ainda assim, agora é tempo de apresentar os resultados. Por todas estas razões intrinsecamente indissociáveis ao processo de investigação, antes mesmo de chegado o momento das conclusões (e inconclusões), ou melhor, dos avanços que nos foi permitido esboçar é, pois, com inteira justificação que se nos impõe preferir algumas palavras sobre o seu alcance, designadamente como e em que medida essa interpretação esboçada permite responder satisfatoriamente à interrogação central do estudo. Ou, talvez melhor, permite uma aproximação à elucidação do problema de investigação. Noutras palavras, importa saber se o trabalho cumpriu os objectivos a que nos tínhamos proposto e se a hipótese implícita nessa mesma interrogação pode, de facto, ser confirmada ou infirmada dentro da esfera das limitações do paradigma interpretativo em que se insere. Posteriormente concentrar-nos-emos numa reflexão final em torno dos possíveis avanços

disciplinares que essa interpretação pode suscitar. Finalmente, faremos uma abordagem sobre os limites e sobre as dúvidas não esclarecidas - e de algumas não interrogadas - que, no nosso ponto de vista, merecem e carecem de estudo próprio e mais aprofundado, como potenciais derivações e complementaridades deste trabalho.

1. Síntese do Percorso de Investigação

1.1. Autoridade e controlo: os paradigmas dominantes da racionalidade do Sistema do Urbanismo português

As práticas do urbanismo sempre foram palco das mais profundas contradições. Em termos genéricos podemos evocar a contradição entre a “ordem” defendida pela teoria e a “desordem” da vida real, uma dicotomia que podemos considerar clássica, denunciada por diversos autores [como, por exemplo, John Friedmann/Clyde Weaver (1981, p.15), Lacaze (1990, p.34), Peter Hall (1988, p. 401), entre outros]. Mas, numa perspectiva mais concreta e específica, também é evidente a contradição entre a necessária pré-racionalização metodológica das escolhas e decisões e a imprescindível adequação instrumental à rapidez das manifestações dos fluxos da “vida vital”. O mesmo é dizer, entre as necessidades que justificam o planeamento e as exigências pragmáticas da sua gestão. Contradições estas com consequências teóricas e teleológicas assaz importantes, e sobre as quais assentam, aliás, as razões de fundo de um descontentamento praticamente generalizado e permanente, não apenas em Portugal como também na maioria dos países europeus.

As razões para esta insatisfação - é consabido - são de âmbito geral e, necessariamente, pragmáticas: têm a ver, essencialmente, com critérios de operacionalidade, com a sua *performance*, com a eficácia, com os resultados no terreno. Mas, numa óptica mais específica e concreta, a questão patogénica central suscitada gira, basicamente, em torno da falta de coerência ou coesão entre planeamento e gestão.

Pode, aliás, afirmar-se, com relativa segurança, que existe um amplo consenso doutrinário sobre a generalidade destes enunciados. Sendo que a insatisfação que tem acompanhado desde sempre os sistemas do urbanismo da maioria dos países europeus é um dado absolutamente incontestável; mais do que mero objecto de consenso doutrinário, possui um carácter verdadeiramente pleno e universal. Paradoxalmente, porém, registámos (ao menos tanto quanto os nossos esforços de pesquisa puderam apurar) que nenhum autor parece atribuir grande relevância ao processo de homogeneização que, aparentemente,

tem induzido esses mesmos países europeus (Portugal, Espanha, França, Itália, Alemanha, etc.) à institucionalização de sistemas de urbanismo similares.

Com efeito, a tendência para a homogeneização é um processo normal e natural, que ocorre, em boa parte, sob a influência da globalização, que transformou o planeta, outrora incomensurável, numa aldeia global. Hoje as sofisticadas tecnologias de comunicação de que dispomos fazem do planeta uma unidade organizada em redes, vivida em tempo real e dominada pela interdependência de praticamente todas as vertentes das nossas vidas, incluindo naturalmente a vertente política e, mais especificamente, a do poder público. Por isso, o facto dos países anglo-saxónicos e, em particular o Reino Unido (por razões óbvias, ligadas à proximidade de relações), se encontrar fora deste círculo homogeneizante, ao menos neste domínio, no urbanismo, não pode deixar de nos suscitar alguma perplexidade e estranheza.

Há, de facto, manifestamente, como que uma recusa, uma clara rejeição em eleger o sistema de urbanismo do Reino Unido como referencial e fonte de inspiração para a construção das reformas que a insatisfação generalizada e permanente tem imposto como necessárias nesses países. E nem o seu indiscutível mérito (de todos o menos contestado, na generalidade dos aspectos) parece ser atractivo bastante para induzir uma qualquer adesão, mesmo que parcial ou mitigada.

Mais do que nas diferenças atípicas do seu ordenamento jurídico, relativamente aos restantes países (argumento com o qual alguns autores, especialmente juristas, afastam o sistema de urbanismo do Reino Unido de qualquer relação teórica e empírica com os demais - aparentemente válido numa perspectiva jurídica, mas não para o investigador-urbanista), é nos reflexos culturais e na tradição, induzidos e estimulados, em grande parte e necessariamente, pelo sistema de normas instituído, que se deverá procurar a verdadeira explicação. Ou melhor, sendo mais precisos, a interpretação mais realista para este fenómeno, para esta recusa.

Com efeito, os grandes marcos referenciais do processo de evolução histórica do urbanismo moderno (implícitos na análise retrospectiva das principais abordagens do planeamento), parecem dar-nos uma visão diacrónica a partir da qual podemos retirar indicações particularmente firmes e precisas de que, na verdade, **a cultura e a tradição desempenham papéis fundamentais nas práticas do urbanismo e na concepção do próprio sistema de normas que o rege**. A inexistência de uma consciência social suficientemente sólida sobre a constante dinâmica “das coisas e do mundo”, da realidade, e muito especialmente uma certa incapacidade cognitiva colectiva de reconhecer o

carácter sistémico, global e complexo dos fenómenos, associadas à nossa herança positivista, parecem reforçar esta perspectiva.

A apreciação geral das diversas abordagens do planeamento (levada a efeito no segundo capítulo) que, como vimos, acabam por reflectir os esforços e as tentativas - e naturalmente, as ideias e concepções - para adaptar e adequar o seu principal instrumento à vida real (todavia sem o sucesso que seria de esperar), e a visão de um processo epistemológico, heterogéneo e complexo, de carácter verdadeiramente inapreensível que lhe é intrinsecamente inerente - como também aí pudemos constatar e elucidar -, evidenciam igualmente o carácter frágil do seu estatuto científico e disciplinar. Definindo assim um espaço político e ideológico como área iniludível e indiscutível de intervenção. E, por conseguinte, afirmando-o como instrumento privilegiado tipicamente de poder.

Assim, é com relativa segurança que elegemos a cultura e a tradição, como reflexo e consequência da interacção com as normas editadas (não apenas com as normas do sistema de urbanismo, mas também com as normas em geral), a ética política e as ideias e ideologias que as inspiram e conformam como elementos fundamentais definidores do carácter dos princípios hegemónicos do urbanismo actual. Princípios que, aliás, estão bem expressos no que se passa na realidade do empirismo quotidiano, se dela se fizer uma leitura (mesmo que pouco profunda e não sistemática) sob a perspectiva de um crivo teórico mais abrangente e crítico do que aquele em que se apoia no mero senso-comum, ou do que aquele que, sendo erudito e especializado (e portanto, demasiado compartimentado), acaba por ser parcial e limitado.

De facto, essa foi, precisamente, a perspectiva com a qual o problema de investigação já nasceu previamente imbricado. Por outras palavras, foi a perspectiva que suscitou e fundamentou a dúvida que acabou por despoletar a investigação, como, aliás, já por diversas vezes tivemos a oportunidade de salientar - ainda que sob uma forma embrionária, se assim se pode dizer, isto é, mais intuitiva do que propriamente racionalizada e fundamentada. Precisamente a perspectiva que tem orientado as posições críticas de grande parte dos autores e especialistas referenciados. Sobre o aprofundamento deste crivo analítico mais abrangente, crítico, plural e não compartimentado, que nos habilita a ter esta visão particular e que constitui o referencial teórico que conforma a perspectiva compreensiva e interpretativa de toda a investigação, falaremos mais à frente.

Por ora, interessa-nos referir - dando continuidade à ideia que perseguíamos -, que, de facto, a natureza do urbanismo impõe uma lógica de "relação de poder". Relação esta que, enquanto parte integrante da sua própria essência, não pode ser contestada. E em

momento algum deste nosso percurso ela foi posta em causa, muito pelo contrário. Porém, aquilo que se nos afigura evidente (sob o filtro da visão teórica adoptada, mas que a leitura diacrónica realizada e a experiência prática reforçam particularmente), é que este facto atribui à componente política um acréscimo de responsabilidades, digamos assim, fundamental e decisivo. E desde logo o dever inalienável de criar uma adequada articulação entre o político e o técnico, através de uma permanente e sistemática interligação de domínios: do raciocínio científico, da apreciação estético-expressiva e da filosofia política e moral, tal como Healey propõe (1990), e sobretudo tendo como núcleo referencial a procura da hominização, como argumenta Morin (1993, p. 119) em relação às políticas em geral.

Por conseguinte, uma concepção muito afastada daquela que olha para o urbanismo como um meio de controlo meramente administrativo ou puramente político. Concepção que, apesar de tudo, é predominante e constitui uma tendência cada vez mais evidente, devido em grande parte à cada vez mais intensa cientificação da política e à manifesta obsessão positivista (inconsciente) implicada. Concepção que, aliás, em Portugal tem sido particularmente reforçada devido, por um lado, a um novo estilo (mais sofisticado) de fazer política e a um maior reforço das organizações administrativas (aspectos bem visíveis depois da alteração da Lei das Finanças Locais de 1987 pela Lei nº 42/98, de 6 de Agosto) e, por outro, à manifesta sofisticação da lei e do direito ou, se quisermos, à evolução legislativa no sentido da complexificação, de que aliás demos conta e é particularmente evidente.

Pois bem, tudo o que até aqui se disse evidencia a essência dos princípios básicos que constituem os principais referentes que sustentam o sistema de urbanismo português (e, aparentemente, outros sistemas similares), e por conseguinte que induzem as práticas do urbanismo actual de uma maneira geral. Desempenhando o papel de autênticos paradigmas²¹⁶, estes referentes são enformados e conformados maioritariamente, não pela ciência e pela técnica, pelo menos directamente (isto é, pelas soluções científicas e técnicas), como se poderia pensar numa primeira leitura, mas por princípios intimamente relacionados com os conceitos de **autoridade e controlo**, situados na esfera dos contextos das relações de poder e inspirados, predominantemente, no método da ciência

²¹⁶ Recordamos, tal como já atrás explicitámos, que utilizamos o conceito de paradigma dentro de uma interpretação extensiva à definida por Thomas Kuhn, ou seja, como modelo, conjunto de pressupostos, crenças, valores, visões do mundo, modos de fazer e proceder compartilhados por uma determinada comunidade. Concepção que, segundo cremos, corresponde ou, pelo menos, que se aproxima à de Morin (1998, 2000), quando afirma que, como todos os paradigmas, são eles que irrigam e controlam o pensamento consciente, determinam conceitos e comandam discursos e teorias.

clássica. Esfera esta onde, paradoxalmente - especialmente se considerarmos que vivemos na chamada “sociedade do conhecimento” -, predomina uma concepção tradicional de administração e gestão (de governação) baseada em convicções há muito consideradas erróneas sobre o comportamento humano. E nomeadamente na crença ingénua - tal como McGregor²¹⁷ demonstrou nos primeiros anos da década de 50, e que Habermas, Morin e tantos outros perfilham fundamentada e convictamente nas suas obras -, de que alguma vez a sociedade pode aceitar, sem graves estiolamentos patológicos, ser conduzida contra a sua própria vontade, pela força, isto é, sob a profusão de um controlo coercivo, notoriamente excessivo e frequentemente abusivo e irracional, ao invés de mudar os métodos e os objectivos, adequando-os à própria natureza humana.

Subordinada a estes paradigmas (cuja base de construção, transnacional, se não mesmo universal, é quotidianamente reelaborada sob o efeito da interacção nacional/internacional e que definem as relações entre poder e urbanismo na generalidade dos países europeus, com excepção do Reino Unido), a governação política, por sua vez, para obter a legitimação de que precisa entrega-se, digamos assim, com uma confiança excessiva, cega e ilusória, às concepções e deliberações dos discursos científicos e técnicos, parciais e compartimentados, mais influentes e mais próximos do poder.

O discurso jurídico é seguramente o mais influente, por razões sobejamente conhecidas e facilmente compreensíveis. Sob o pressuposto geral e abstracto do direito à cidade, a ele se deve a institucionalização e normalização de procedimentos, responsabilidades, direitos e deveres e a transposição de uma série de técnicas de relacionamento entre administração e administrados e de funcionamento e organização administrativas. Depois, talvez, o económico, embora, de uma maneira geral, com critérios pouco claros, parciais e excessivamente limitados, quando não ambíguos e confusos. Os PIN (Projectos de Interesse Nacional), as parcerias, os convénios negociados, os apoios de vária ordem, etc., são exemplos da influência deste discurso.

Mas há mais um sem número de outros, como o da higienização, o da circulação e o da segurança (que estiveram na origem da urbanística), o da acessibilidade, o da protecção ao consumidor, do conforto (térmico e acústico), o ambiental, etc., que, com plena justificação (como expressão da evolução técnica e científica e da consciência social), mas também com muito fundamentalismo à mistura, complicam e embaraçam, com constrangimentos, exponencialmente crescentes, quantas vezes desnecessários e supérfluos. Ainda que, como se disse, ao abrigo das mais nobres, legítimas e bem intencionadas justificações.

²¹⁷ José Fischer, Murillo Michel, Adriano Vivancos e Francisco Cardoso, op. cit.

Evidenciar e clarificar a percepção destes factos ou, se quisermos, destes aspectos, constituiu, tal como tínhamos perspectivado, uma primeira etapa ou um primeiro objectivo específico de utilidade imprescindível no percurso teórico e analítico percorrido. Mas, mais do que constatar e perceber estes factos - sobre o qual, aliás, parece existir um relativo consenso e, portanto, que não agregam nada de novo -, aquilo que verdadeiramente nos interessou foi justificar e compreender o papel dos conceitos de **autoridade e controlo** como paradigmas clássicos, centrais e dominantes da racionalidade urbanística actual. Uma racionalidade que privilegia muito mais a eficácia administrativa (hoje bem patente tanto na legislação quanto nas organizações, ao menos em Portugal) do que a eficácia no terreno. Que se concentra muito mais no sujeito do que no objecto. Em suma, que valoriza mais a qualidade do funcionamento das organizações (para o controlo), do que a qualidade urbana - o objecto perseguido pelo urbanismo e, mais especificamente, pelo "planeamento e gestão urbanística". Objecto que acaba, desta maneira, por ser esquecido ou, pelo menos, em boa parte subalternizado.

1.2. O "sentimento" de ordem e a desordem real

De facto, as contínuas reformas do sistema de urbanismo (assim como a sua construção) são sempre promovidas no âmbito de um quadro de tensão entre racionalidades estruturantes. Basicamente entre aquela que é convocada pelo desejo de **ordem** e aquela que se expressa sobre o fundo da **desordem** da vida real.

Se as práticas do urbanismo actual são conformadas, de uma maneira geral, por princípios paradigmáticos relacionados com os conceitos de **autoridade e controlo**, situados na esfera típica dos contextos das relações de poder, não é estranho que a rigidez inconsequente e supérflua seja muito mais o resultado das manifestações desse poder, do que de qualquer outra natureza. E isto, evidentemente, como expressão de uma cultura e uma tradição e, por conseguinte, de uma ética política e de certas ideias e ideologias de base positivista que, de uma maneira geral, inspiram e conformam esse poder.

No estudo de casos, que efectuámos no quarto capítulo, identificámos e analisámos alguns exemplos da evidente rigidez inconsequente, desnecessária e supérflua, que, aliás, sempre havíamos observado na realidade quotidiana da gestão dos planos urbanísticos, nas práticas urbanísticas e administrativas em geral e na legislação que as enformam e conformam. É uma rigidez que dita, formal e normativamente, morfologias, tipologias, cérceas e os mais ínfimos detalhes, como a configuração geométrica, materiais, cores, cotas de soleira, procedimentos e comportamentos, etc.. Que impõe, discricionariamente

(quando não arbitrariamente na prática real) um sem número de exigências consentidas pela indefinição e indeterminação de conceitos que a lei não consegue definir. E por isso é uma rigidez manifestamente incompatível com os fluxos da “vida vital”, com as iniciativas que ela vai suscitando, com a sua própria dinâmica e, naturalmente, com o projecto de emancipação do homem, implícito no ideal de uma democracia autêntica, verdadeira.

Esta rigidez apenas pode ser compreendida, como vimos no primeiro capítulo, no quadro de um sentimento obsessivo de desejo de **ordem**, como expressão de uma visão limitada, compartimentada e parcial do mundo. Mais do que uma mera ilusão, qual expectativa nunca alcançada e sistematicamente gorada, este sentimento e esta visão ao não aceitarem e não integrarem a complexidade e a imponderabilidade da vida real, acabam por conduzir aos ajustamentos contínuos e sistemáticos dos sistemas de urbanismo que todos conhecemos. A crise prolongada do urbanismo moderno, aqui sintetizada como incapacidade estrutural de se idealizar um sistema de urbanismo satisfatório, reflecte precisamente a história destes ajustamentos contínuos e sistemáticos. Ajustamentos cujas causas profundas se encontram, como pensamos ter deixado claro, não nas mudanças das práticas do urbanismo, em si mesmas (que permanecem idênticas e com os mesmos problemas de sempre), mas na ampla e reiterada confirmação da sua deficiente performance, da sua ineficácia e nas conseqüentes mudanças das retóricas políticas como expressão das ideias e perspectivas dominantes sobre a capacidade de, em cada momento, lhes dar resposta adequada. Porém, numa perspectiva meramente funcionalista, jurídica e administrativa e não numa visão realista da realidade.

O trabalho de identificação e análise detalhadas da rigidez (e também da irracionalidade) em termos concretos e específicos, permitiu-nos, assim, não apenas expor, evidenciar e perceber o carácter predominantemente formal, inconsequente, desnecessário e supérfluo de algumas das normas urbanísticas mais básicas e aparentemente mais inócuas, mais bem intencionadas e legítimas, como também compreender os fundamentos da reiterada presunção ilusória da bondade e eficácia dessas normas. De facto, sobre elas, não obstante o reconhecimento dos sistemáticos fracassos (que acabam, em última análise, por justificar as contínuas iniciativas reformadoras), repousa, teimosamente, uma vã e ilusória expectativa de **ordem**, que apenas pode ser compreendida no quadro de uma peculiar e específica visão do mundo. Uma visão da realidade muito pouco realista (na acepção moriniana). Mas que acaba por traduzir e alimentar a perspectiva dominante de controlo vincadamente determinista, manifestamente estéril como a realidade nos mostra amplamente. É, no fundo, um sentimento de **ordem** que, contínua e incessantemente, faz e desfaz, configura e reconfigura o sistema de urbanismo. Mas não uma razão minimamente realista do real, que evite ou minimize a **desordem** existente, ou seja, a **desordem** física e a **desordem** moral, que se agravam cada vez mais, com

consequências sociais e económicas particularmente desastrosas e severas, como pensamos ter posto em relevo e explicitaremos na continuação desta síntese.

1.3. O urbanismo como factor de inibição e destruição do “capital social” da sociedade

O determinismo positivista, como sabemos, é o corolário da noção de “ordem”, um dos três pilares da ciência clássica. Toda a rigidez é, por natureza, a mais soberana expressão do determinismo. Tem por base a crença de que, da mesma forma que as leis naturais regulam o universo, também os sistemas sociais e, em particular, o comportamento humano, podem ser regulados com vista à obtenção de um dado efeito desejado e pré-determinado. Na presunção da existência de uma realidade externa, independente e imutável (regulada por leis naturais e universais), procura atingir a regularidade, a previsibilidade e o controlo dos fenómenos.

Dentro do âmbito destes pressupostos, o determinismo sempre foi aplicado com extraordinário sucesso aos sistemas naturais (e, por certo, será sempre). Porém, hoje já se sabe cientificamente que as coisas não são assim. As bases dos três pilares do pensamento científico clássico (ordem, separabilidade e razão ou lógica) encontram-se hoje contrariadas pelo desenvolvimento das próprias ciências (nomeadamente pela física quântica). Pode, pois, afirmar-se, de acordo com as hodiernas teorias do conhecimento (implicadas na epistemologia social que chamámos à colação para referenciar e moldar a nossa perspectiva compreensiva geral), sobre as quais existe um consenso generalizado, que o determinismo é um método inadequado para lidar com os problemas sociais. A crise prolongada do urbanismo moderno (entre muitas outras do nosso tempo, naturalmente), isto é, a ineficácia persistente dos sistemas de urbanismo actuais e a própria instabilidade, os ajustamentos contínuos e sistemáticos de que são objecto, demonstram-no com rara eloquência.

De facto, como vimos, uma das consequências da rigidez metodológica e estrutural implicada nos sistemas de urbanismo (quiçá, a primeira e a mais importante, por ser de âmbito geral), é a manifesta e reconhecida ineficácia recorrente das reformas. Não há dúvida que, em grande parte, é por causa desta dura e implacável realidade dos factos - dos insucessos reiterados e sistemáticos -, que a rigidez vai perdendo o estatuto, por assim dizer, demiúrgico, quase sagrado, que outrora detinha. Hoje, como é consabido - e, aliás, reconhecido, como documentámos -, a realidade mostra-nos uma certa abertura para a promoção da flexibilização, ainda que conceptualmente mitigada e limitada. Flexibilização que, inclusivamente - pode afirmar-se com relativa segurança -, se vai

afirmando, manifestamente, como uma nova tendência. Mas, uma tendência como expressão, sobretudo, da vaga neo-liberal no plano das relações económicas, sociais, laborais, culturais, etc., e como padrão ideológico de modernidade (quicá para muitos de pós-modernidade), que se vem impondo nos países ocidentais desde há alguns anos a esta parte. Não com a perspectiva e os fundamentos evocados nesta tese, cujas bases teóricas são absolutamente antagónicas.

As alterações simplificadas dos planos, os convénios negociados, a contratualização, a desregulamentação, etc., são conceitos que expressam, precisamente, esta nova abertura. Abertura que, no entanto, quer pela imperfeição, digamos assim (que suscita muitas interrogações, sem respostas satisfatórias), quer pela insuficiência destes mecanismos, quer ainda pela sua nula contribuição para a eficácia dos sistemas - que é manifesta -, prova não ser a perspectiva mais adequada para abordar e resolver os problemas com que o urbanismo, efectivamente, se debate. E tanto assim é que esta vaga flexibilizadora se faz acompanhar (face principalmente aos efeitos induzidos pela racionalidade que lhe está subjacente e que continua a dirigi-la) de uma evidente complexificação dos sistemas e de um controlo cada vez mais apertado, extensivo e sofisticado, com efeitos, não apenas adversos aos fins que se têm em vista atingir, como também, e sobretudo, perversos e absolutamente inúteis e perniciosos. Mais não fosse pelo facto de os tornar humanamente inabarcáveis, impraticáveis e, sobretudo, por não os expurgar dos mesmos laivos autoritários e “controleiros” de sempre. Uma mistura explosiva, em que “tudo pode acontecer (leia-se, todas as arbitrariedades) a pretexto de nada”, pondo em causa o bom funcionamento e o relacionamento harmonioso e dignificante das actividades económicas e sociais. Inibindo e destruindo os laços de confiança entre as pessoas - e entre as pessoas e as instituições - e o sentido de solidariedade e cooperação dos povos. Ou seja, pondo em causa o projecto de autonomia, de emancipação dos cidadãos e os princípios humanistas, de tolerância e compreensão de uma democracia autêntica.

Em suma, inibindo e destruindo o “capital social” da sociedade. Pondo em causa aquilo que de mais importante uma sociedade pode dispor para se habilitar a atingir o tão almejado desenvolvimento económico e social. Sem dúvida o efeito de carácter geral mais patogénico, perverso e disfuncional directamente vinculado à rigidez determinista, que nos propusemos analisar criticamente como terceira etapa do percurso de investigação tendo em vista uma possível aproximação teórica e explicativa às causas destes problemas. Aproximação cuja síntese vamos agora apresentar.

1.4. O urbanismo como factor de reequilíbrio de racionalidades

Pensamos ter elucidado e deixado suficientemente claro que o sistema de urbanismo português e outros semelhantes pecam, digamos assim, por traduzirem abordagens excessivamente compartimentadas, parciais, rígidas e deterministas (esse é, por assim dizer, o seu “pecado original”, a base do núcleo essencial que os corrompe, o verdadeiro problema, o problema dos problemas). Ao longo do percurso de investigação procurámos elucidar uma interpretação geral cujos princípios essenciais - é importante sublinhar - são compartilhados por muitos autores, profissionais e académicos deste domínio específico, como aliás tivemos a oportunidade de mostrar, e que defende que o urbanismo, à semelhança de muitas outras esferas ou componentes da vida social, exige uma abordagem substancialmente diferente. Exige uma abordagem capaz de traduzir e reflectir um reequilíbrio de racionalidades. Um reequilíbrio de racionalidades, de modo a que nenhum tipo de racionalidade particular e específica domine sobre quaisquer outras.

O objecto do urbanismo possui, inquestionavelmente, um carácter sistémico e complexo que deve ser observado e contemplado, mas ao qual nenhuma disciplina, nenhum tipo de racionalidade consegue responder isoladamente, sem consequências negativas para a sua operacionalidade e eficácia. Com tradução, como é consabido, tanto a nível económico, como social e, naturalmente, físico - o elemento básico (mas não único) do seu conteúdo essencial. O urbanismo contemporâneo, como fenómeno eminentemente social que é, precisa, por isso, de uma leitura mais abrangente, mais crítica e mais profunda na linha da perspectiva moriniana, cujos princípios gerais apresentámos. Precisa de ser capaz de tratar a incerteza e de conceber a organização, isto é, precisa de um pensamento capaz de reunir, de contextualizar, de globalizar. Mas, ao mesmo tempo, que seja capaz de reconhecer o singular, o individual, o concreto (1998, p. 138). Não se trata de abandonar os princípios da ciência clássica (cuja utilidade não questiona), mas antes de os integrar numa perspectiva mais ampla e rica. Numa perspectiva com capacidade (e, sobretudo, predisposição intrínseca) para juntar tudo e distinguir, ao invés de simplesmente separar e reduzir.

Mas, a compreensão mais evidente desta leitura (que define, potencialmente, o urbanismo e, em particular, o “planeamento e gestão urbanística”), ou melhor, a perspectiva mais aproximada da forma como os referenciais teóricos e empíricos implicados na relação política e administrativa Estado/sociedade/empreendedores podem, ou não, contribuir para uma prática urbanística mais eficaz e socialmente mais útil e mais democrática do que aquela que se pratica habitualmente em Portugal e na generalidade dos países europeus, é-nos fornecida pela triangulação teórica que conforma o quadro de leitura geral da investigação.

De facto, se articularmos a supra-citada perspectiva moriniana com a epistemologia filosófica, social e crítica habermasiana, em especial com o seu projecto de transformação das sociedades ocidentais em sociedades intercomunicativas (libertando-as da dominação, cada vez mais intensa, da ciência e da técnica ou, para sermos mais claros, da dominação de uma política científicada), por forma a tornar possível a concretização do “projecto inacabado da modernidade”, nas palavras do próprio Habermas. Quer dizer, de maneira a permitir a concretização de uma democracia autêntica, verdadeira, mais justa e mais humanizada (necessariamente através da participação dos cidadãos, do diálogo e do consenso, de um processo em que as pessoas se ouvem e se compreendem). E se, por sua vez, as conjugarmos com o conceito de capital social de Putnam, ou seja, com a necessidade de promover e estimular, na sociedade, os laços de confiança, de reciprocidade, o sentido de cooperação, de solidariedade, etc., só possível pela intensificação das interacções sociais (por conseguinte, através de uma sociedade intercomunicativa e participativa e de uma visão do “todo” sistémico e complexo), tornam-se então mais claros os erros conceptuais de que enferma esta relação. E torna-se também mais evidente o que deve ser feito para ultrapassar a situação de regressão e impasse (especialmente evidente e perigosa) em que nos encontramos neste momento.

Definitivamente, com este entendimento - que, precisamente, tínhamos estabelecido, previamente, como objectivo central a atingir com a investigação -, cremos poder concluir, com a legitimidade intelectual e a solidez e consistência conferidas pelo instrumental metodológico utilizado e, sobretudo, pelas teorias que compõem o quadro de referência que delimita e define esta perspectiva compreensiva - e, salientamos, muito especialmente por estas, dada a sua extraordinária riqueza, amplamente reconhecida a nível mundial -, que o urbanismo deve ser metodologicamente flexível. Flexível, seja através de um processo de regulação variável do plano, que fixa os elementos sobre os quais se tem uma razoável certeza, em especial o espaço público, deixando o espaço suficientemente aberto para “as aportações que não-de vir a seu tempo”, como Portas sempre defendeu. De um processo adaptativo, como preferiu chamar-lhe Mioni, “*para sugerir una actitud proyectual más encaminada a reducir las diferencias entre sueño y realidad*”, isto é, entre a ordem ilusória e a desordem da vida real. De um processo eminentemente comunicativo, como é o modelo “planeamento através do debate”, proposto e defendido por Healey, que procura responder às expectativas subjectivas das pessoas (ainda que, com as fortes reservas e limitações que explicitámos). Ou, finalmente, de um processo intrínseca e metodologicamente flexível sem quaisquer referências taxonómicas expressas às teorias conhecidas (nem às práticas experimentadas), mas que, na prática concreta, procura responder às preocupações e às expectativas de fundo que todas elas querem ver, definitivamente, resolvidas. Um processo em que os elementos-chave são, a singela

(elementar e óbvia) perspectiva de manutenção da verdadeira vocação teleológica e instrumental do plano e do planeamento em geral (vocação que recusa o equívoco, o erro grosseiro - de escala e de conteúdo - que o equipara ao projecto) e o abandono (bem mais difícil de concretizar) das ideias e condutas - desajustadas, descontextualizadas e caducas - de autoridade e controlo como métodos paradigmáticos e privilegiados de construção da cidade (ou de qualquer outro empreendimento social). Permitindo, por conseguinte, a articulação funcional e operativa (necessariamente interactiva) das actividades de planeamento e de gestão e possibilitando uma verdadeira coesão - poderíamos mesmo dizer, uma fusão efectiva e factual - de ambas numa única actividade. Uma coesão tão reclamada, por inúmeros autores, quanto necessária pela prática actual, e que, obviamente, está necessariamente implicada em todas as teorias de planeamento, atrás referidas.

A essa actividade, sempre aberta a acolher as oportunidades interessantes que possam surgir, sempre apta a corresponder e a estimular o pulsar dos fluxos vitais da sociedade e, por conseguinte, sempre pronta a realizar, metodologicamente, um constante e sistemático vai-e-vém entre planeamento e gestão, em busca do conhecimento teórico e, sobretudo, da razão prática, podíamos chamar “planeamento e gestão urbanística”, tal como preconizamos neste trabalho à falta de melhor designação. Sendo certo que, além de contribuir para a construção de uma democracia autêntica, verdadeira - numa linha que se deve considerar absolutamente irrenunciável: através da criação do ambiente favorável à autonomia e emancipação dos cidadãos -, e para criar as condições de sociabilidade que potenciam a emergência e o incremento do “capital social” da sociedade (de uma verdadeira cultura, indispensável à dinâmica inter-subjectiva e geral de concretização do projecto de desenvolvimento sócio-económico), também contribui - e muito - **para a aproximação disciplinar do urbanismo e da arquitectura, definitivamente afastadas pelo Movimento Moderno e pelas ideias tecnicistas, imediatistas e utilitaristas da modernidade.**

Evidentemente, não uma aproximação por ampliação telescópica do plano, “como querem [segundo as palavras sábias e experimentadas de Nuno Portas] os burocratas autoritários guardiões dos planos”. Uma alternativa, sem dúvida, sempre possível, mas não, necessariamente, a melhor, a mais lógica e a mais eficaz, como, de resto, a decepcionante e problemática realidade tem demonstrado. Mas antes, uma aproximação através de uma efectiva interacção analítica de convergência entre o global ou geral e o local ou específico, por forma a potenciar sinergicamente as vantagens das suas diferentes aptidões: analíticas, metodológicas, instrumentais e pragmáticas. Possibilitando uma complementaridade e um diálogo entre elas que - ninguém duvidará, certamente - só pode ser enriquecedor e frutuoso para a criação de espaços urbanos significativos e de

qualidade. E desde logo, por reunir as condições de liberdade criativa que potenciam a relação da arquitectura com a ideia de lugar. Por permitir percepção e análise o “*genius loci*”, na acepção de Norberg Schulz, tão bem descrita e explicada por Juan Luís de las Rivas²¹⁸. Ou seja, por facilitar o estabelecimento de uma relação específica e única com o lugar, com o “*locus*” de A. Rossi, ou com o “sítio” de Vitruvio. Dito de outra maneira: para melhor se poderem criar, conforme perspectivou Kevin Lynch, os elementos que estruturam a imagem da cidade e que a caracterizam com uma determinada identidade própria. Por conseguinte, para uma melhor definição do nosso ambiente construído. Dando, assim, corpo, tanto quanto nos é dado a perceber, a um dos objectivos fundamentais preconizados, mais ou menos implícita ou explicitamente, pelos autores atrás mencionados. E, também - estamos inteiramente convictos -, defendidos por todos os arquitectos e por todos quantos, de uma forma ou de outra, sabem apreciar, sentir e valorizar os discursos poéticos das formas arquitectónicas em diálogo com os contextos urbanos em que se encontram inseridos.

Pois bem, é precisamente esta compreensão, este entendimento do “mundo e das coisas”, e mais especificamente esta interpretação, que está intrinsecamente associada ao tipo de relações implicadas nas práticas do urbanismo habitualmente praticado em Portugal, assim como na generalidade dos países europeus, que nos convocam a aderir, sem a mínima reserva e sem vacilar, á interpretação correlativa (e, de certa forma, lógica), de que os efeitos perversos conhecidos, as consequentes externalidades negativas provocadas por tais práticas, podem - diríamos mesmo, só podem - ser eliminadas (ou, pelo menos, substancialmente atenuadas) com esta mesma compreensão. Ou seja - sendo ainda mais específicos -, com uma metodologia instrumental referenciada e que reflecta esta compreensão. Por outras palavras, com a utilização de uma metodologia conceptualmente inspirada nos pressupostos teóricos de uma filosofia crítica, civilizacional e democraticamente mais abrangente, mais sadia e sábia, mais moderna, mais justa, culta e inteligente. E, por isso, necessariamente, flexível.

Uma metodologia que, para além de fixar (quando pode fixar) o mínimo indispensável, nunca fixa de uma vez e para sempre. Por conseguinte, uma metodologia correspondente com uma visão mais realista da realidade. Uma visão muito diferente, seguramente antagónica, da visão utilitarista, imediatista, mecanicista, positivista, cartesiana e determinista da realidade em permanente equilíbrio, que condiciona e conforma todo o pensamento ocidental, sobretudo o pensamento económico e social. Visão da qual resultou, como afirma Morin, “uma nova barbárie técnico-científico-burocrática inseparável

²¹⁸ Juan Luís de las Rivas, “*El Espacio como Lugar, sobre la naturaleza de la forma urbana*”, Universidad de Valladolid, 1992.

da influência da lógica da máquina artificial sobre os seres humanos”, e cuja existência (sublinha, enfatizando que não está a dizer nada de novo, nem surpreendente) Walter Benjamin e Freud já tinham visto bem como estava intrinsecamente incrustada nas grandes civilizações e que estas, longe de a anular, a potenciam (Morin, 1993, p. 75).

Em suma, uma abordagem, como dissemos logo no início, capaz de traduzir e reflectir um reequilíbrio de racionalidades e, portanto, uma nova racionalidade. A verdadeira racionalidade: aquela racionalidade, como salienta Morin (1993, p. 105), que se reconhece pela “sua capacidade para reconhecer as suas insuficiências”. Não a que nos faz a revelação da certeza ou do ideal, mas das incertezas inerentes às próprias estruturas do nosso conhecimento e dos buracos negros de incerteza nas realidades presentes. Isto, como imperativo sociológico, filosófico, político, moral e, acima de tudo, epistemológico de uma humanização autêntica da sociedade. E não apenas do urbanismo - voltamos a insistir -, mas de todas as esferas da vida social.

2. Principais Conclusões da Investigação

Pensar na comunicação e na informação como elementos das estratégias de gestão, no contexto contemporâneo, é um desafio que precisa ultrapassar as fórmulas superadas que estão comprometidas com a racionalidade instrumentalizada e o monopólio da verdade, para que se alcancem formas de colocar o ser humano em pauta, valorizando a capacidade criadora do indivíduo, sem desprezar a subjectividade e a afectividade, e vendo a organização como resultado de um processo dialógico com o meio ambiente²¹⁹ [de incerteza e complexidade - sublinhado nosso].

A compreensão da necessidade, imprescindível, do urbanismo realizar um reequilíbrio de racionalidades no sentido que acabámos de elucidar - que era, ao fim e ao cabo, o objectivo central da investigação, e que nos permite confirmar a hipótese implícita na questão inicial que a despoletou -, foi apreendida, essencialmente, através da análise crítica e interpretativa da visão institucionalista do “planeamento e gestão urbanística” enquanto meio de controlo social da ordem urbana. A chave de leitura desta compreensão

²¹⁹ Onésimo de Oliveira Cardoso, *Comunicação empresarial versus comunicação organizacional: novos desafios teóricos*, 2006. Disponível em, <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n6/10.pdf>. Acesso em: 26 de Abril de 2009.

teve por base um entrelaçamento teórico, interactivo e dialógico, não sistemático e sem uma ordem pré-definida, dos principais fundamentos filosóficos, sociais e epistemológicos de Habermas, Morin e Putnam sobre as relações sociais em geral e, sobretudo, sobre as relações do Estado e instituições do Estado com os cidadãos mais directamente envolvidos na construção e transformação da cidade, em especial com os empreendedores. Estes fundamentos filosóficos, sociais e epistemológicos apontam para a desmistificação e recusa do modelo tecnocrático como a única maneira de pensar as relações entre a decisão política e o saber técnico. Condição impreterível (não apenas dentro do âmbito do urbanismo, mas, como dissemos, também das restantes esferas da vida social) para se conseguir uma efectiva emancipação dos cidadãos, uma verdadeira democracia e, naturalmente, o ambiente ideal para a convergência das sinergias colectivas (o incremento e valorização do capital social) essenciais para se atingir o progresso e o bem-estar social.

Para problematizar com mais eficiência a questão de investigação e as suas respectivas derivações e conexões, além dos supra-citados fundamentos teóricos utilizámos, dentro do âmbito da relação interactiva e dialógica que procurámos estabelecer, o apoio das ideias e teorias de inúmeros autores. De entre eles, contam-se não apenas um conjunto de académicos do planeamento, que associam as preocupações teóricas com a experiência da prática urbanística, isto é, o trabalho reflexivo com o “saber fazer” próprio da profissão, mas também de outros domínios correlacionados: da arquitectura, do direito da construção e do direito do urbanismo, do ordenamento e do ambiente, bem como algumas concepções de outras esferas do conhecimento, como, por exemplo, da ciência política, da gestão, da economia e da psicologia social (embora, neste último caso, com escassa relevância).

A **dimensão política** do urbanismo foi a dimensão enfatizada enquanto dimensão sobre a qual recai, necessariamente, o dever inalienável de criar uma adequada articulação entre o político e o técnico, através de uma permanente e sistemática interligação de domínios: do raciocínio científico, da apreciação estético-expressiva e da filosofia política e moral. O núcleo da orientação analítica referencial fundamental de todo o trabalho é a procura da hominização, ou seja, a construção de uma sociedade mais humanizada e racional. Por conseguinte, uma democracia autêntica, verdadeira, na esteira do indiscutível consenso existente em torno do valor universal da liberdade e das linhas que guiam os pensamentos de Habermas, Morin e de tantos outros grandes pensadores de todos os tempos, sobre aquele que será, talvez, um dos maiores e mais difíceis desafios que as sociedades modernas enfrentam, dado o seu carácter complexo e difuso, ideológico e político. Os conceitos centrais em foco foram os de **autoridade** e **controlo**, guiados pela obsessão (positivista) quase religiosa, parafraseando Morin, de impor uma **ordem** contra a

desordem da vida real, isto é, de impor um futuro certo, definido e claro e cada coisa e cada um no seu lugar, como tem sido a tônica política dominante (e em exponencial agravamento) em todas as esferas da vida social, incluindo, naturalmente, no urbanismo.

No percurso empreendido, dentro do âmbito da estrutura de referência previamente delineada, verificámos que o “planeamento e gestão urbanística” habitualmente praticado em Portugal (tal como sempre se impusera à nossa intuição) é tendencialmente - mas não necessariamente, como também acabámos por concluir - rígido e determinista, contrariando uma certa unanimidade de concepções predominante entre os urbanistas, e inclusivamente as recomendações emitidas pelo próprio Conselho Europeu de Urbanistas²²⁰.

Este facto, que podemos considerar, ao menos por analogia, intrínseca e metodologicamente inerente ao projecto, mas absolutamente antagónico à natureza teleológica e instrumental do plano (ao próprio urbanismo e à esmagadora maioria das restantes esferas da vida social), deve-se essencialmente à escolha racional por um tipo de vinculação jurídica de carácter particularmente estrito. Ou seja, à ideia de uma legalidade estrita e absoluta como referência paradigmática e canónica, que põe o acento tónico na segurança jurídica, mas que também esconde a regra jurídica reduzida a mero comando autoritário do titular do poder, como argumenta Rodrigo de Araújo²²¹, ou se quisermos, que também dissimula que o direito “acabe por não ser senão um instrumento político das maiorias no poder”, como Habermas observa²²².

²²⁰ Com efeito, as definições e critérios proclamados pelo Conselho Europeu de Urbanistas (para citar um exemplo especialmente marcante), prescreve designadamente que, “o urbanismo contribui sempre para pôr em evidência as liberdades de escolha e as margens de flexibilidade” e que “a planificação não é determinista. Pretende estabelecer equilíbrio e harmonia. Assinala as opções possíveis, salvaguarda a liberdade de escolha para o presente e o futuro. É concebido para poder ser adaptável à evolução das circunstâncias”. Prescrições que, no fundo, definem a natureza e os princípios fundamentais a seguir pelo “urbanismo e pela planificação dos profissionais urbanistas”, mas que, como facilmente se reconhecerá, se afastam muito da prática real, da prática administrativa e das directivas emanadas pelos sistemas de urbanismo. E, portanto, que pouco (ou nada) têm a ver com a realidade do urbanismo que “constrói”, efectivamente, as nossas cidades.

²²¹ Rodrigo Silva Rosal de Araújo, *O decisionismo estatal e a conciliação nos juizados especiais criminais brasileiros sob o enfoque da antropologia jurídica*. Disponível em <http://web.usach.cl/revistaidea/html/pdf/silva.pdf>. Acesso em: 7 de Maio de 2009.

²²² Maria Pereira Coutinho, op. cit, p. 316.

Trata-se de um paradigma que enfatiza o fenómeno coercitivo e regulador das condutas humanas como forma de dominação política de alguns grupos sobre os demais, tipicamente positivista, como expressão dessa **autoridade e controlo**. Isto é, de um decisionismo estatal, emergente nas sociedades modernas, que é visto como um pressuposto de modernização do direito. De um direito dogmático apenas interessado nas regras formais específicas e nas instituições do Estado. De um direito no qual o legislador e os doutrinadores (com as suas vontades e as suas ideias), são as fontes exclusivas, guiados pela crença ingénua de que um ordenamento jurídico bem formulado, extenso e complexo é garantia bastante para uma boa ordem social. Por conseguinte, de um direito monopolizado e, por assim dizer, socialmente e antropologicamente descarnado, porquanto é elaborado e promovido desvinculado da pressão natural e normal das necessidades sociais, da qual deveria emergir para obter a legitimidade de que, grande parte das vezes, carece. Um “meio [como argumenta Habermas] através do qual o poder de comunicação se transforma em poder da administração e que, por este facto, se pode voltar contra aqueles que são legitimamente os seus autores” (Habermas, *apud* Coutinho, 2002, p. 314).

A coerção será, assim, um dos elementos essenciais que assegura a coerência interna e a unidade de todo o sistema jurídico (urbanístico e geral). Todavia, a sua natureza não é meramente instrumental: possui raízes eminentemente políticas, ideológicas, históricas e culturais. O exemplo dissonante, estruturalmente flexível, dos países anglo-saxónicos e em particular o do Reino Unido, demonstra-nos isso mesmo. E de forma particularmente evidente, quando todos sabemos que é, precisamente, devido à sua experiência histórica de um maior pluralismo político que predomina, tradicionalmente, uma maior moderação, uma maior participação e, naturalmente, uma racionalidade mais comunicativa. Um quadro conjuntural que tem “obrigado”, como conclui Madariaga²²³ - já o referimos -, a desenvolver mecanismos adequados e compatíveis com essa tradição. Por conseguinte, mais democráticos.

Trata-se de um direito, como escreve Rosado Júnior²²⁴, fundado no pressuposto positivista de que o legislador é o único que inova na ordem jurídica e o único que cria a norma que vai integrar um sistema ordenado, completo e justo. Condenando o intérprete ao caminho estreito da lógica formal - um defeito que pode levar, salienta o referido autor, a conclusões absurdas e a soluções práticas aberrantes e inadequadas. A que o direito

²²³ Madariaga, *Nuevos enfoques del planeamiento*, Urban, nº 4, 2000.

²²⁴ Ruy Rosado de Aguiar Júnior, *Interpretação*. Disponível em <http://bdjur.stj.gov.br/jspui/handle/2011/458>. Acesso em: 7 de Maio de 2009.

esqueça que a lei é um meio e não um fim de realização do justo, e que não pode ser elevada à categoria de bem maior a preservar.

A desconsideração das peculiaridades do caso concreto por uma interpretação positivista, que vê a lei como necessariamente genérica e distante da realidade do caso, permitindo a aplicação uniforme da lei, afirma ainda o mesmo autor, conduz, frequentemente, à negação da justiça se não se flexibilizar o princípio normativo. Um aspecto que ressalta evidente na relação da lei com o urbanismo devido à especificidade deste. Especificidade que elucidámos e que, aliás, é massivamente sufragada por autores, como Ascher, Portas, Costa Lobo, entre muitos outros urbanistas e pensadores como também tivemos a oportunidade de salientar.

De facto, como vimos em alguns exemplos analisados e em algumas situações do estudo de casos (e, por vezes, até de uma forma particularmente evidente), a norma legislada poderá exprimir uma ideia distanciada dos princípios gerais do direito, dos postulados do direito natural, do sentimento de justiça, da exigência de equidade, ou resultar de errónea avaliação dos fins sociais, isto é, urbanísticos. Por isso, **o intérprete** - e aqui referimo-nos especificamente aos técnicos municipais, por serem os seus principais (e quase exclusivos) aplicadores - **deve conhecer o sentido do facto, visualizar a sua finalidade e confrontá-lo com a norma, com o ordenamento jurídico global e com as consequências possíveis**. Quer dizer, deve adoptar uma atitude hermenêutica, não apenas como arte da compreensão e da interpretação correcta dos textos e dos discursos, mas também que traduza o estudo das relações intersubjectivas, revelando as condições da compreensão dos factos sociais (que estão na origem dos factos urbanísticos), trazendo à tona aquilo que estava obscuro, ouvindo também aqueles a que a tradição chamou de os destinatários da norma. Apesar do substrato filosófico e político que sustenta tal concepção do direito, apenas desta maneira é possível não o reduzir ao aspecto potestativo²²⁵ e autoritário, como defende, entre outros, Rosal de Araújo.

Porém, esta atitude em termos intelectuais e cognoscitivos - e, conseqüentemente, operativos -, é algo manifestamente exigente. É uma operação intelectual que convoca a mais elevada, exigente e aprimorada preparação transdisciplinar e generalista. No mínimo difícil de obter e, como certamente se compreenderá, praticamente impossível num domínio como o urbanismo. Domínio onde impera, como já tivemos a oportunidade de

²²⁵ O conceito jurídico “potestativo”, derivado da palavra latina “potestivu”, significa, “cuja execução depende da vontade de uma das partes envolvidas”. No presente enquadramento, parece pretender traduzir a preocupação da lei (e do legislador) com o objectivo da “sujeição” ou “submissão” como dever jurídico que define o “estado de vinculação” do destinatário do direito.

observar, uma manifesta confusão, aliás, neste momento paradoxalmente sem precedentes nos anais da nossa história, com a admissão de técnicos pouco qualificados e sem mínima vocação projectual ou de organização do espaço e, portanto, limitados exclusivamente ao exercício das tarefas administrativas, cuja visão formal, legalista e esclerosada, logicamente, potenciam. Por conseguinte, longe do papel qualificado, culto e sensato exigido por tão delicada e complexa tarefa. Ou seja, nas palavras de Ascher (1998, p. 143), longe do papel de “decisor” que procura a máxima eficiência para atingir os objectivos e para quem as regras constituem apenas meios de acção e não os próprios objectivos. Ou ainda, como salienta Delfante (2000, p. 402), simples gestores de regras, que lideram pelo valor das certezas e respectiva acção prática, o *ranking* dos muitos que imaginam que tudo se pode determinar, se não com certeza, pelo menos com alguma garantia. Garantindo, isso sim, com a sua influência negativa, a continuação da pesada herança que define a nossa cultura. E que, aliás, nos remete para um outro problema mais geral: para a suspeita de que talvez existam demasiados intervenientes em todos os níveis de decisão (incluindo, naturalmente, na produção normativa) a decidir sobre urbanismo e projectos de arquitectura, gestão e planeamento sem terem ideias muito precisas do que é planear ou projectar arquitectura - matérias que, como critica Nuno Portas (1997, p. 331), “não resistem ao mero sentido do bom senso”, ao menos, sublinhamos nós, sem graves consequências patológicas.

Assim, e retomando a nossa linha de raciocínio relativamente às dificuldades - como dissemos, compreensíveis e insuperáveis - de se poder inverter a tendência potestativa e autoritária ao qual o direito do urbanismo (e não só) se encontra reduzido, podemos afirmar, não apenas dentro do âmbito da perspectiva crítica que é a tónica dominante deste trabalho, mas também da lógica mais elementar, que tais dificuldades não podem deixar de suscitar uma nova postura e de inspirar novas formulações teóricas.

Com efeito, é precisamente tendo em especial atenção esta relação intrinsecamente dicotómica e problemática entre urbanismo e direito que se coloca o problema da necessidade de revisão, não somente das teorias do Urbanismo e do Direito, mas da própria interface entre estas ciências na produção normativa. E isto, como temos vindo a argumentar, em nome de um verdadeiro Estado Democrático de Direito, de um Estado pautado pelo ideal de uma humanização autêntica, de uma efectiva emancipação dos cidadãos e estímulo à participação no quadro do permanente e progressivo aperfeiçoamento do processo dialógico necessariamente implicado, e no sentido de uma harmonização e pacificação globais, digamos assim, que permita o necessário enquadramento antropológico e social das soluções e medidas de política adoptadas. Sendo que, a questão da adequação do “planeamento e gestão urbanística”, tal como o perspectivamos, dentro do seu contexto específico de acção, implicando, naturalmente, o

envolvimento dessa componente essencial e, também, a sua respectiva adequação - a que chamámos “ergonomia” do direito e da regulação, à falta de melhor designação -, terá que ser sempre, necessariamente, um aspecto decisivo a considerar para a eficácia e utilidade social que dele se espera.

Em suma, impõe-se uma revisão, como Ascher admite (1998, p. 164), no sentido da simplificação do direito e da instrumentação regulamentar do urbanismo. Ou seja, que permita estabelecer uma relação racional fácil, amigável e interactiva entre o intérprete e as normas (ou regras), utilizando-o como instrumento e não como objectivo como acontece com uma frequência manifestamente excessiva. Por conseguinte, uma relação mais centrada nos conteúdos próprios do urbanismo e do seu contexto específico. Numa palavra, na arquitectura.

O que não quer significar, necessariamente, uma demissão do direito e da regulamentação. Mas antes uma tessitura e uma organização deste, de modo a que - e sintetizando tudo o que antes se disse -, seja o direito a acomodar-se, a adequar-se ao urbanismo e não o contrário. Ou seja, sem o recurso a interpretações de carácter excepcional (se não mesmo, como vimos em alguns casos, transcendental ou impossível) para lhe retirar a carga potestativa e autoritária e permitir essa referida relação fundamental.

Sendo que o estímulo ao desenvolvimento das competências técnicas, isto é, ao domínio de um conhecimento pertinente e adequado, nunca pode deixar de merecer a maior atenção. E ainda que o urbanismo e a arquitectura se revelem disciplinas formativas predominantes e fundamentais, neste novo quadro o conhecimento da lei e do direito permanecerá (como sempre aconteceu, aliás) um elemento ou instrumento essencial de uma articulação necessária. De uma articulação que se revelará tão necessária nessa altura, quanto inacessível e impraticável é neste momento. E não apenas aos arquitectos, urbanistas e gestores da administração do urbanismo - que, para poderem neutralizar o reducionismo legal (quando tal se revela humanamente exequível, claro está), precisariam, provavelmente, de ser peritos altamente qualificados em direito. Mas também, seguramente, aos juristas, que certamente necessitariam, para esse mesmo efeito, de uma formação específica nos domínios projectual e espacial, isto é, sobre o facto real a interpretar. O que, no mínimo, não parece fazer muito sentido, e nem sequer viável.

Pois bem, com a interpretação/compreensão que acabámos de expor, tornou-se evidente que novos horizontes se teriam que abrir para se poder dar uma resposta satisfatória à questão que despoletou a investigação. A nossa expectativa, sublinhamos - como, aliás, tínhamos anotado previamente -, não era propor uma interpretação do tipo “pronto a vestir”

(leia-se “pronta a usar”, qual paradigma que se deve adorar, queimando-se as antigas tábuas da lei, como observa Morin relativamente à teoria da complexidade - 2002, p. 98). Ou seja, não era propor algo como um método ou modelo específico de controlo urbanístico ou similar, cuja aplicação, desde que flexível, resolveria todos os problemas, isto é, eliminava, de forma plena e definitiva, os efeitos perversos do “planeamento e gestão urbanística” que têm provocado o descrédito da Administração Pública Local e afectado negativamente o território e a sociedade portuguesa (e, aparentemente, também a generalidade dos países europeus, com excepção do Reino Unido). O problema de investigação era consideravelmente mais modesto. Era o de entender, ao menos de forma aproximada, se os métodos de controlo mais flexíveis podem levar a que tal aconteça, como intuíamos antes da investigação. E, subsidiariamente, tentar perceber, através da análise e discussão dos referenciais teóricos e empíricos implicados na relação política e administrativa do urbanismo, tradicionalmente rígida e determinista, de que forma, ou em que condições, estes referenciais podem contribuir potencialmente para uma prática de “planeamento e gestão urbanística” mais eficaz, socialmente mais útil e mais democrática do que aquela que se pratica habitualmente em Portugal e na generalidade dos países europeus. E isto, tendo sempre em consideração a perspectiva de contribuir para a construção de uma interpretação devidamente fundamentada e passível de complementar e fortalecer as ideias e interpretações, de indiscutível valor, dos autores referenciados que compartilham esta mesma tese ou, pelo menos, alguns dos princípios que consideramos fundamentais. Tese que, de resto, é predominante e praticamente consensual entre os especialistas, mas que, devido, talvez, a uma certa carência de fundamentação ou de referenciais teóricos consistentes, não tem conseguido influenciar o rumo dos acontecimentos, isto é, a evolução desejável e aceitável do sistema de urbanismo (do urbanismo), como, aliás, tivemos a oportunidade de observar.

Dentro do âmbito destes pressupostos, e além dos factores e aspectos explicativos que acabámos de elucidar, a conjugação das leituras diacrónica e sincrónica da problemática de investigação, com toda a carga de derivações e conexões implicadas [considerando a inseparabilidade e a interdependência dos problemas e dos fenómenos e, portanto, o seu carácter circular ou em espiral (a sua circularidade interdependente, como lhe chama Morin (1993, p. 139), que reproduz de forma mais realista a realidade], permitiu-nos apreender ainda alguns elementos compreensivos específicos, por assim dizer, complementares, mas decisivos para esta compreensão geral. No essencial, são três estes elementos: i) as retóricas políticas e ideológicas sobre a funcionalidade e produtividade administrativa; ii) o vínculo “utilitarista e imediatista” das medidas e reformas e iii) a interpretação teleológica adulterada do plano, que o compara ao projecto.

i) De facto, concluímos que são essencialmente as retóricas políticas e ideológicas sobre a funcionalidade e produtividade administrativa, mais precisamente sobre a burocracia, que tendem, ao menos no caso específico português, a ser tomadas, globalmente, como referentes para sustentar a evolução das políticas de urbanismo. Não do urbanismo como domínio disciplinar ou campo profissional propriamente dito, mas do urbanismo enquanto prática concreta, em grande parte controlada e conformada pela Administração Pública Local, sob a égide do sistema normativo urbanístico. Prática que, obviamente, define o urbanismo operacional, a *praxis* urbanística, isto é, aquele urbanismo que constrói, efectivamente, as nossas cidades e que aqui definimos pelo conceito, prospectivamente significativo, digamos assim (por ser meramente virtual e não real), de “planeamento e gestão urbanística”. Ou seja, é o pensamento sobre o modo como deve funcionar o aparelho administrativo para evitar a paralisação e a ineficácia, por todos reconhecidas, e os não menos reconhecidos desvios (que sempre aconteceram e para os quais nunca se teve a percepção de um real abrandamento), que têm condicionado, definido e circunscrito as reformas dos sistemas de urbanismo. Reformas, sublinhe-se, que nunca visaram combater (como se poderia supor) a tecnocracia - inculta, como afirmam alguns autores²²⁶ -, em boa parte associada à falta de preparação e ao amadorismo, reconhecidos por muitos, por não existir uma consciencialização institucional e social deste fenómeno. Mas que, não obstante, vêm fazendo, desfazendo e refazendo continuamente os respectivo sistema e, conseqüentemente, mudando a conformação das práticas de “planeamento e gestão urbanística”, em especial as de controlo prévio das operações urbanísticas, com inovações sistemáticas, sempre diferentes na sua aparência externa, mas que nunca alteraram nada de substancial, isto é, nunca resolveram problema nenhum. E que, pelo contrário, têm provocado, de uma maneira geral, mais problemas do que aqueles que supostamente pretendiam resolver, como, aliás, a história, especialmente dos tempos mais recentes, no-lo demonstra de forma clara e manifesta.

ii) Ainda dentro deste mesmo contexto, isto é, no âmbito das retóricas sobre o funcionamento dos serviços administrativos, também concluímos que o “utilitarismo imediatista” é - e foi sempre - o elemento de interpretação limitador das sucessivas reformas, ao impor objectivos pragmáticos de realização concreta, visível e rápida. Na base desta visão utilitarista e imediatista está um pensamento pouco reflexivo, saturado de informações fragmentadas que se recusa a perder tempo e a arriscar vias abrangentes, globais e complexas, que põem em causa a garantia de sucesso fácil (na aparência) e, sobretudo, de sucesso em tempo útil (útil, no âmbito restrito das perspectivas do poder); que se recusa a compreender os problemas de uma forma sistémica e complexa; que tem

²²⁶ Por exemplo, Manuel Correia Fernandes, Jornal de Notícias, 4 de Abril de 2003.

horror à incerteza e, sobretudo, ao vazio de poder e de controlo. Ou seja, a visão de um poder cuja lógica e racionalidade, como muito bem refere Israel A. Costa²²⁷, se encontram alicerçados na debilidade cultural, económica e, até física, do povo. E que, por isso, rejeita um olhar mais profundo, que desça à raiz das coisas, a uma indagação filosófica capaz de provocar a revelação das verdades ocultas, que “[...] assusta aqueles que vivem, consciente ou inconscientemente, protegidos ou presos num mundo de segredos bem guardados”. Mas cujo carácter repressivo, como afirma Habermas (1968, p. 47), “pode desvanecer-se da consciência da população, porque a legitimação da dominação assumiu um novo carácter: a saber, a referência “à crescente produtividade e ao crescente domínio da natureza, que também proporcionam aos indivíduos uma vida mais confortável”. Ou seja, em que o carácter repressivo é ocultado pela invocação de imperativos técnicos, ou se quisermos, disfarçado pela comunicação sistematicamente distorcida da racionalidade instrumental. Racionalidade instrumental que é, afinal de contas, aquela que temos vindo a caracterizar: a racionalidade do aparelho técnico-económico, a racionalidade da ciência e da técnica. Racionalidade cuja função ideológica e legitimadora na sociedade actual - como também observa Habermas -, ao fazer da ciência o equivalente a uma nova fé que busca na ciência e na técnica a resposta para todos os problemas dos homens, excluem a participação democrática dos cidadãos na discussão moral do sistema. Existindo apenas a participação democrática formal para a eleição de pessoas ou partidos, em função do seu carácter como executores de tarefas de ordem técnica ou como administradores. Quer dizer, em função, não da sua moralidade, mas da sua eficácia (Coutinho, 2002, p. 75. 218).

Por conseguinte, uma racionalidade perante a qual a ciência e a técnica respondem, supostamente, com eficácia, com soluções tecnicamente perfeitas e inatacáveis. Não sendo de admirar, por isso, que as tentativas reformistas nunca tenham visado solucionar um problema concreto e específico devidamente definido e identificado como problemático. Invocando-se invariavelmente meras generalidades como, por exemplo, o facto dos regimes anteriores não terem “conseguido compatibilizar as exigências de salvaguarda do interesse público com a eficiência administrativa a que legitimamente aspiram os cidadãos”; o facto de imporem procedimentos excessivamente complexos; de determinarem tempos de espera que ultrapassam largamente os limites do razoável; e de imporem um sacrifício desproporcional aos direitos e interesses legítimos dos

²²⁷ Israel A. Costa, *Que é filosofia? Comentários sobre o conceito de filosofia, segundo Karl Jaspers*.

Disponível em, http://ialexandria.sites.uol.com.br/textos/israel_textos/que_e_filosofia.htm. Acesso em: 26 de Abril de 2009.

particulares²²⁸. Numa palavra, visando as mesmas razões de sempre: a inoperacionalidade e ineficácia dos regimes vigentes.

São, de uma maneira geral, tentativas genéricas e difusas, isto é, sem uma definição clara e precisa das soluções concretas a alterar ou melhorar, por inadequadas, ou dos problemas que se pretendem resolver. São basicamente tentativas animadas pela tónica da agilização e descomplexificação do sistema e, portanto, de mudar todo o sistema, fazendo integralmente diferente, face à completa insatisfação do sistema existente, que é considerado globalmente obsoleto - complicando-o, todavia, sempre mais, como pensamos ter evidenciado. Facto que, entre outros aspectos de carácter mais genérico, como são aqueles que referimos em primeiro lugar (de índole essencialmente epistemológica, com as respectivas derivações e conexões políticas, ideológicas, jurídicas, históricas e culturais), não pode deixar de ser um indicador razoavelmente consistente da inadequação e falência da estrutura racional de referência que fundamenta o tipo de abordagem utilizada. Estrutura à qual nos temos vindo a referir, e que precisamente nos dá uma falsa e ilusória visão da realidade, uma visão muito pouco realista do real.

iii) Finalmente, concluímos que todo o edifício do urbanismo tradicional ou convencional assenta numa interpretação teleológica distorcida do plano, na generalização da indefinição e confusão em torno da compreensão do carácter instrumental e operativo do plano. Numa palavra, no desajustamento entre os meios e os fins do planeamento.

Não se trata, neste caso, da problemática que questiona a capacidade de definir onde não se pode e onde se pode construir, do quê, quanto e como, que o plano generalista (PDM e PU), com os seus zonamentos, pode resolver de forma relativamente simples e mais ou menos precisa - ainda que altamente aleatória, arbitrária e, obviamente, ilegítima, como Nuno Portas faz questão de explicar (1998. p. 84). E nem do quando e do quem promove a possível construção ou transformação, que nenhum plano pode prever e determinar (salvo em alguns casos excepcionais²²⁹) - e que, portanto, nem sequer é questionável

²²⁸ Preâmbulo do Decreto-Lei nº 555/99 de 16 de Dezembro.

²²⁹ Como é, por exemplo, o caso de Brasília de Lúcio Costa, de Paris de Haussmann, e de todas as feiras ou exposições internacionais, mundiais ou universais, em que o poder político, como assinala Lacaze (1990, p. 24), se encontra em condições de desempenhar um papel comparável ao do empreendedor de um grande projecto e cujo carácter excepcional evidencia bem as fronteiras entre o domínio dos planos e o dos projectos. Clarificando, nomeadamente, duas condutas absolutamente distintas e que, muitas vezes se confundem: o *urbanismo regulamentar*, que tem por objectivo coordenar as iniciativas particulares em função das perspectivas gerais, e que não pode ser resumido a uma conduta de projecto, isto é, a um estado futuro desejável, a uma arquitectura transposta

(servindo-nos apenas como evidência analítica). Matérias sobre as quais incidiu a maior parte da nossa atenção, mas que se limita a regular o uso, ocupação e transformação do solo e a sua ordenação geral, não abarcando, por isso, qualquer conteúdo arquitectónico, que está definitivamente ausente como é do conhecimento geral. Mas sim dos aspectos - que se saiba, nunca discutidos na literatura - de âmbito sectorial, digamos assim, de detalhe, através dos quais se pretende, de uma maneira geral, disciplinar a construção da cidade, e em particular a sua arquitectura. Ou seja, das regras ou normas operativas de concretização prática desses fins. Regras essas que, por vezes (e não raramente), carecem de uma justificação pública socialmente relevante (leia-se, urbanística e arquitectónica ou construtiva).

Sem dúvida, o plano é o único instrumento que permite condicionar e limitar a racionalidade do mercado (que tem por base unicamente o interesse privado), disciplinando e reorientando a sua acção e as suas potencialidades. E muito concretamente, reorganizando o uso do solo e o espaço urbano dentro dos cânones e princípios de uma ocupação comprometida com as premissas e critérios da globalidade e da articulação integradas, isto é, de um urbanismo racionalmente perspectivado e pensado. E mais importante, tendo como referência básica e fundamental o interesse público (a finalidade geral e final de todo o planeamento). Faculdade que o mercado, abandonado a si mesmo e por si só, nunca podia assegurar, e para a qual o plano mostra particulares aptidões, através da sua capacidade analítica ou interpretativa, permitindo-nos designadamente construir e formular uma compreensão prévia, um conhecimento mais objectivo e circunstanciado da realidade. Uma função intrinsecamente associada ao plano, absolutamente necessária [porquanto é um princípio epistemológico básico, elementar e vital saber (antes) para poder decidir (depois)], que nenhum outro instrumento é capaz de alcançar. E que, inclusivamente, não se limita meramente à compreensão prévia dos aspectos físicos, mas também (como acontece em certas situações e não raramente) sociais, históricos, económicos ou outros. Por todas estas razões, que o plano acaba por condensar e operacionalizar no valor prospectivo e propositivo do seu conteúdo essencial, a sua utilidade (e portanto a sua finalidade), deve ser considerada de um valor socialmente incomensurável, imprescindível e insubstituível. Aspecto que, aliás, nunca foi posto em questão, ao menos de forma que possamos considerar suficientemente sólida e sustentada, e sobre o qual é seguro afirmar que existe um consenso generalizado por parte da comunidade académica, científica e profissional.

para outra escala, e o *urbanismo operacional*, que trata das acções empreendidas por iniciativa dos poderes públicos, que podem ser entendidas como projectos urbanos.

Porém, o planeamento urbanístico, e naturalmente o plano que o formaliza, só podem, de uma maneira geral (até por definição), conduzir à elaboração e concretização de previsões e propostas esquemáticas e genéricas (e às quais corresponde, necessariamente, um valor indicativo e não impositivo). Estando, por isso, especialmente dependentes da sua finalidade concreta, isto é, das metas que se definiram, previamente, como objectivos ou fins a atingir. Normalmente uma situação, um facto ou, eventualmente, um conjunto de factos que se definiram previamente como problemas urbanísticos a resolver ou a prevenir (caso tenham sido diagnosticados), como aliás parece suceder mais frequentemente. Ou ainda, ao menos potencialmente, quando a finalidade geral do planeamento (e função tradicionalmente mais paradigmática e fundamental) de ordenar o espaço da cidade é convocada ou reclamada pelo simples facto da área expectante, devido às suas características físicas (dimensão, cadastro da propriedade, etc.), ser inabordável pelo projecto.

Seja como for, são sempre os fins (mais genéricos ou mais específicos, mais objectivos ou subjectivos) que definem a lógica do plano, o seu sentido, o seu significado instrumental e, naturalmente, o seu conteúdo e a sua utilidade social. A definição dos fins do planeamento urbanístico nunca suscitou grandes controvérsias, podendo mesmo dizer-se que é matéria sobre a qual existe unanimidade completa. Os fins principais, normalmente identificados, são os da salubridade, comodidade, amenidade, eficiência e economia, que podemos considerar clássicos por terem estado na própria origem da urbanística moderna e do planeamento, e os mais específicos e concretos como critérios de intervenção; e o direito à cidade, que define o interesse público geral e abstracto e a qualidade de vida colectiva e que, portanto, integra, subjectivamente, todos os anteriores. Aos quais podemos adicionar, hoje em dia, ainda mais dois fins de especial importância: o da sustentabilidade ambiental e da coesão social.

Não obstante a identificação clara e inequívoca destes objectivos, a verdade é que a realidade do urbano, assim como da construção e da arquitectura que a constituem, nos mostra uma diversidade e uma complexidade de elementos de tal modo intrincados, que torna muito difícil definir as suas relações e implicações. E nomeadamente aquelas que estão na origem de um número indeterminado (talvez mesmo infinito) de meios, isto é, de maneiras de fazer, técnicas, regras, soluções ou condições construtivas, arquitectónicas e urbanísticas, que participam e cooperam, de forma mais ou menos directa ou indirecta, objectiva ou subjectivamente, na realização ou concretização dos fins enunciados e tradicionalmente reconhecidos.

Por outro lado, quer o plano de pormenor (PP), quer o projecto de loteamento, face ao amplo poder expressivo produzido pela relação entre a escala e a linguagem que utilizam -

o desenho -, conduzem, com excessiva frequência, à formalização de previsões e propostas que, sem deixarem de ser esquemáticas e genéricas, passam facilmente a ser interpretadas como específicas e concretas. Podendo, desta forma, vincular de forma extensiva e extremamente precisa, e criar a ilusão de que são meios importantes e significativos através dos quais se atingem esses fins. Ou, até mesmo, como temos vindo a observar, a converter-se nos próprios fins do planeamento. E o mesmo acontece com o regulamento ao prescrever e impor, quantas vezes com rigor matemático, soluções técnicas ou construtivas de escasso valor urbanístico e arquitectónico e, portanto, de duvidosa e muito discutível justificação social²³⁰.

²³⁰ Apesar de nenhum discurso conseguir reproduzir uma realidade tão rica e fértil como esta, de que agora nos ocupamos (tal como, aliás, havíamos observado logo no início deste trabalho relativamente ao urbanismo em geral), vale a pena apontar, ainda que sem grandes delongas, alguns exemplos paradigmáticos e particularmente significativos, que resultam de definições desenhadas ou escritas e, algumas, inclusivamente, de decisões discricionárias ou arbitrárias da Administração.

A panóplia quase infinita de regras e condicionamentos que podem incidir (e que incidem habitualmente) sobre a construção de moradias unifamiliares, definidas em desenhos esquemáticos (plantas, perfis e alçados) nos projectos de loteamento ou planos de pormenor (para já não falar das prescrições dos regulamentos) - relativos, por exemplo, à forma das coberturas, às cotas de soleira, à possibilidade ou não de construção de caves ou aproveitamentos de vãos-de-telhado, manchas estritas de implantação e áreas de construção, entre muitos outros aspectos objectivamente regulados desta forma - é, talvez, o exemplo mais interessante e significativo.

Com efeito, nestes casos em que, por razões óbvias, mais se justificaria uma ampla liberdade de acção e em que, precisamente, os riscos de serem postos em causa os fins que determinaram a elaboração dos planos ou loteamentos são extremamente reduzidos, é fácil perceber que não existe uma justificação pública com relevância suficiente para que não vigore um regime procedimental de controlo prévio extremamente simplificado e, ao contrário, permaneça, teimosamente (como acontece neste momento), a aplicação de complexos e morosos procedimentos de alteração a esses instrumentos. Mais a mais quando, inclusivamente, nem sequer é disso que se trata, já que a essência da sua finalidade fundamental - corporizada e expressa, como atrás dissemos, pela elaboração e concretização de previsões e propostas esquemáticas e genéricas e que têm como finalidade essencial ordenar o espaço - não é minimamente beliscada.

E se tivermos em consideração que grande parte dos planos de pormenor e loteamentos foram elaborados ao abrigo de pressupostos que nada têm a ver com aqueles que vigoram na actualidade (ou seja, sem a panóplia de exigências estritas e rigorosas que só vieram a ser instituídas mais tarde) e que, inclusivamente, atravessaram vários regimes diferentes (seguramente, a esmagadora maioria, tendo em conta o horizonte temporal normalmente necessário para a sua concretização), não é difícil perceber as razões de tanta confusão e de tantas dificuldades artificiais e inúteis. Confusão que torna evidente e manifesta a desconexão existente entre os fins do plano e os meios utilizados para os atingir. E que acaba por atingir, isso sim, foros da mais alta, mórbida e degenerativa dislexia racional, quando a Administração com o poder e a legitimidade que lhe são conferidos pelos conceitos indeterminados previstos na lei (e, frequentemente, sob uma interpretação ingénua, fundamentalista, abusiva ou inculta) impõe, por exemplo, que se apresente a propriedade horizontal, para definir se uma determinada área afecta à construção de um

É evidente que existe sempre a possibilidade de poderem ser concebidos planos ou loteamentos com um grau elevado de definição e detalhe, em função dos valores estéticos e da coerência formal de que o arquitecto é portador, ou de outros valores como a eficácia técnica e económica, ou simplesmente administrativa, baseada na necessidade de controlo. Porém, se excluirmos os casos de carácter excepcional atrás referidos, uma tal conduta só pode significar um “erro de cálculo” metodológico, profissional e político. É, manifestamente, como afirma Lacaze (1990, p. 23), uma tentativa de impor uma lógica de projecto que corresponde a uma prática de planificação urbana tecnocrática e autocrática demais para poder ser aceite. Uma conduta que perdeu de vista a temporalidade, factor determinante do seu carácter essencial e, até mesmo, da sua finalidade. Esquecendo que, na relação entre tais meios ou maneiras de fazer e os respectivos fins existe, seguramente, uma hierarquia lógica ancorada na sua justificação social, ou seja, urbanística, arquitectónica ou construtiva.

Considerar esta hierarquia, entre meios e fins, nas práticas de planeamento e gestão urbanística, de forma sensata e sábia, enquadra-se nas exigências de contextualização que é necessário realizar para que a sua ausência não transforme, gratuita e artificialmente, essas práticas, efectivamente simples, num autêntico manancial de problemas inúteis. Deixando, desta maneira, que cada actor possa mais facilmente mobilizar a sua inteligência e os seus próprios instrumentos para atingir ‘a finalidade’ urbanística determinada pelo projecto de cidade, tal como Ascher defende (1998, p. 149.). Dando expressão a uma concepção de democracia mais verdadeira e autêntica: que recusa a ideia de que a autonomia e emancipação dos cidadãos está apenas ao alcance de uma minoria: do poder (nas suas várias formas). E eliminando as bases que têm, em

edifício é pública, privada ou privada de uso público; que reduza, em 30, 40 ou 50 centímetros, a altura de um edificio isolado; que obrigue a que se defina ou informe como é que se obscurecem os compartimentos de uma habitação, etc..

Evidentemente que tudo isto é aplicável à construção de qualquer outro tipo de edificação em geral. E ainda que numa boa parte dos casos com certos condicionamentos específicos, o grau de liberdade de acção não deva ser, necessariamente, a mesma de uma moradia unifamiliar com uma envolvente privada e um impacto urbanístico restringido à sua escassa dimensão, não existe, em todo o caso, qualquer justificação pública relevante para que deixe de ser de grande amplitude. Com efeito, aquilo que está em causa não são aspectos que têm a ver com a finalidade fundamental do plano ou loteamento, nem com modificações cujo impacto possa frustrar ou lesar expectativas legítimas criadas aos potenciais utilizadores ou interessados (que o plano tem como função acautelar - um aspecto de evidente relevância, que é preciso saber interpretar -, mas apenas com meros elementos ou apontamentos esquemáticos, sem o significado e a importância que os requisitos de uma verdadeira justificação pública (urbanística, arquitectónica ou construtiva) devem, necessariamente, incorporar. E, naturalmente, que é preciso identificar.

grande parte, como já referimos antes, transformado ou aproximado a noção de democracia numa forma de organização social conformada e dominada pela ciência e a técnica, pelos peritos. Numa palavra, naquilo que Habermas designou por “expertocracia²³¹ científica” (Habermas, 2005, p. 200).

Sendo certo que a desejável autonomia e emancipação da sociedade (isto é, de todos os cidadãos e não apenas das minorias do poder), que caracteriza a verdadeira democracia, terá sempre que servir de marco referencial central para construir uma fronteira sólida e inabalável através da qual a simplificação inteligente e sensata do Sistema do Urbanismo, por um lado, e o diálogo e o consenso, por outro (que devem definir um processo em que as pessoas se ouvem e se compreendem, tal como atrás tínhamos aludido, mas também recusar as relações assimétricas hoje instituídas), devem definir e delimitar os espaços de intervenção de cada um dos actores na tarefa de construção da cidade. Deixando assim ao urbanista e ao arquitecto (e, portanto, à urbanística e à arquitectura, e às contribuições interdisciplinares indispensáveis), com a legitimação conferida por essa autonomia e emancipação, os conteúdos que definem os limites a partir dos quais as imposições passam a ser intervenções de dominação autoritária, irracional, patológica e caduca; e libertando o processo de participação da utopia irrealista (e dos fluxos populistas que emergem das políticas que governam as democracias do tipo ocidental, como observa lucidamente José Bandeirinha²³²), operacionalizando-o dentro dos princípios da ética democrática (e não de forma burocrática e disfuncional). Mas, sem cair no processo sem profundidade nenhuma, facilmente manipulável e de tratamento sério muito difícil, vivenciado e comentado por Álvaro Siza²³³. Portanto, de maneira a que não se confunda ou não se transforme num processo de votação para “referendar” a arquitectura, como acontece na Suíça, por exemplo. Já que, definitivamente, tal como Habermas invoca (já que referimos e repetimo-lo), “definir a legitimidade democrática pelo simples ‘consentimento’

²³¹ “Expertocracia” é uma palavra derivada que traduzimos para “governo dos *experts*”, isto é, dos peritos, à semelhança, aliás, de “tecnocracia”, que significa uma forma de governo dos técnicos, quer dizer, na qual a sua influência é predominante. A ideia de Habermas com a construção desta palavra parece-nos ter sido a de querer abarcar todo o tipo de conhecimento, isto é, não apenas o conhecimento dos técnicos, o conhecimento técnico, mas também o conhecimento científico, que não se traduz nem se materializa em técnica. De qualquer maneira, não deve ser confundida com “espertocracia”, ainda que possamos considerar que o seu significado se integra inteiramente e com toda a pertinência no sentido do texto.

²³² José António Bandeirinha, *Emília e o espelho de Siza ou a incómoda residência da arquitectura*, Jornal Arquitectos, Jan./Fev./Mar., 2009.

²³³ Álvaro Siza, *Um processo participativo também pode ser manipulável*, Jornal Arquitectos, Jan./Fev./Mar., 2009.

dos cidadãos [através do voto] foi uma acção fracassada. Tanto o exemplo do nazismo, quanto as diferentes formas de totalitarismo mostraram a que ponto tal consentimento podia estar alienado ou equivocado”.

Em suma, as boas formas de “fazer e pensar a cidade”, para além de terem que desactivar a recusa tendencial em ver a cidade como palco privilegiado do crescimento económico e da opção anacrónica, mas generalizada na nossa cultura, em ver o processo de urbanização meramente como um problema [um dos custos inevitáveis do progresso económico, conforme John Friedmann critica (1981, p. 185)] - que é imperioso mudar -, estão também dependentes, inevitavelmente, dos processos ou caminhos, social, antropológica e politicamente mais adequados. Podemos, talvez, dizer, dos caminhos mais hábeis, inteligentes e acertados que forem escolhidos para conformar essas formas de “fazer e pensar as cidades”, de maneira a poder ser atingida a grande finalidade, que é o “projecto de cidade” implícito no planeamento e na ordenação do espaço urbano. Da mesma forma, aliás, que as sociedades e o seu potencial sucesso, face ao seu “projecto político e de desenvolvimento”.

Assim, depois deste nosso percurso, e apesar de não termos definido um caminho particular, específico, concreto e único a ser seguido, ou seja, uma solução perfeita, redonda e acabada - o que, como dissemos logo no início, também não era nosso propósito por considerarmos que tal é um empreendimento utópico e inviável -, sempre podemos corroborar a ideia expressa por Nuno Portas com a legitimidade que nos é conferida pelos fundamentos analíticos que argumentámos e elucidámos no decurso da investigação. Ou seja, com a segurança que um trabalho desta natureza pode fornecer e suportar. Reiterando, em reforço da sua consistência teórica e crítica, que esse caminho passa, necessária e inevitavelmente, por uma regulação proporcionada aos efeitos pretendidos. Regulação essa que deve ser vigiada quanto aos seus eventuais efeitos perversos e ser incentivadora das oportunidades e não castradora das iniciativas de terceiros (1997, p. 324). E que, portanto, tal como temos vindo a sustentar, exige uma metodologia que, para além de fixar (quando pode fixar) o mínimo indispensável, nunca fixa de uma vez e para sempre. Estando sempre aberta às oportunidades interessantes e a todas as vicissitudes e acontecimentos que possam surgir e que ninguém pode saber como vão ser.

Por conseguinte, longe da ideia que inspira os regimes instituídos pelo Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de Setembro (RJIGT) e pelo Decreto-Lei n.º 555/99 de 6 de Dezembro (RJUE), nas suas várias redacções “Simplex”. E isto, sublinhe-se, ainda que se reconheça que a prática de algumas das suas medidas mais inovadoras, possam vir a revelar-se marcos importantes de uma experiência necessária para a transição para outros

patamares mais abrangentes. Mas que, de todo o modo, dependerão sempre, como temos vindo a argumentar, de uma conjuntura ou contexto mais globalizante. De um “todo” em que as partes e respectivas relações sistémicas e complexas (na acepção moriniana) terão de englobar tanto a política como os aspectos sociais, culturais, técnicos, jurídicos, etc., e cujas condições básicas essenciais ainda estão por criar (e, inclusivamente, se têm agravado manifestamente). Ou seja, dependerão de um processo de transformação (que não é exclusivo das políticas de urbanismo, mas de toda a política em geral) que integre a ideia simples e sábia, precisamente por ser da mais elementar ortodoxia sociológica, antropológica, política e até cultural, e tal como Delfante enfatiza (1997, p. 420), que em qualquer caso se o caminho escolhido, contrariamente à perspectiva que argumentámos e fundamentámos, for tortuoso, fatigante e desinteressante, o homem nunca deixará de seguir por outro. E se a lei da coerção imperar contrariando-o e forçando-o a tal, mesmo que esse caminho possa traduzir a imagem da sociedade sem vícios e de virtudes aparentes de Espinosa (imagem que, segundo as suas próprias palavras, pode irradiar de uma sociedade conduzida pelo caminho do medo), esta nunca deixará de ser, necessariamente, uma sociedade com graves estiolamentos patológicos que precisamente Habermas e Morin contrapõem à sociedade verdadeiramente democrática e humanizada, e que Putnam concluiu empiricamente nunca poder ser a sociedade desenvolvida, social, cultural e economicamente. Ou seja, a sociedade que todos desejariam que existisse. Incluindo, paradoxalmente, aqueles que não querem, ou não conseguem, ver mais além do que a sua própria realidade, e que, sem deixar de admitir as “dislexias” e contaminações tóxicas que dissolvem a *praxis* do urbanismo e da arquitectura (por serem demasiado evidentes), esgrimem frequentemente o discurso evasivo e simplista do fantasma do *laissez faire* neoliberal ou anarquista, propalando que o que se está a questionar é o controlo prévio das operações urbanísticas e a necessidade de limitar a racionalidade do mercado por meio do planeamento. Quando, de facto, aquilo que se diz, que se argumenta e se fundamenta é que não há outra maneira que não a de transformar o plano num guia útil. Isto é, num documento que não vincule taxativamente aquilo que não pode vincular e que não tem legitimidade nem interesse em vincular, mas apenas aquilo que pode vincular, porque tem a certeza e tem interesse.

Só desta maneira, livre de compromissos que nada têm a ver com o “projecto de cidade” e remetendo a resolução de problemas, geralmente decisivos, para o momento apropriado da gestão (os complicados condicionamentos cadastrais, as soluções singulares ou com necessidades especiais, para além, naturalmente, do tipo de iniciativa e outros aspectos eventuais), é possível planear de forma extensiva e generalizada, como uma prática corrente (e simples, como deve ser), sem medo de errar ou bloquear o desenvolvimento urbano. Potenciando deste modo, por um lado, o incremento das sinergias de que tanto precisamos e, portanto, estimulando e valorizando o “capital social” da sociedade ao deixar

que cada um se realize, juntamente com todos os outros, de espírito aberto, na igualdade, no diálogo e na cooperação. Deixando, por outro lado, parafraseando, mais uma vez, F. Ascher (1998, p. 149.), que cada actor possa mais facilmente, sem medos espúrios e desnecessários, mobilizar a sua inteligência e os seus próprios instrumentos para atingir 'a finalidade' urbanística determinada pelo projecto de cidade. E finalmente, por outro, evitando (e recusando) a metodologia daqueles que insistem, teimosamente, em projectar o seu pensamento, os seus sonhos e as suas aspirações pessoais (e, quantas vezes, as suas próprias limitações), impondo-os a toda a sociedade, no pressuposto de corresponderem ao interesse de todos.

Finalmente, cabe dizer - e esta será, em nosso juízo, a conclusão maior de toda a investigação, o seu epílogo - que o valor e significado intrínsecos destas conclusões sobre a realidade portuguesa do urbanismo, de um urbanismo instrumentalizado, evidenciam, claramente, a confirmação do seu carácter imprescindível e insubstituível para abordar os problemas da construção e transformação das cidades, tornando-as mais justas, mais aprazíveis e atractivas, mais humanas e mais sustentáveis.

Dentro do enquadramento e dos pressupostos atrás enunciados (e articulando as disciplinas adequadas) o urbanismo possui, sem dúvida, a autoridade necessária para tal. No entanto, face à extrema complexidade da realidade que enfrenta, incerta e incontrolável, e à nossa incapacidade de ver essa mesma realidade, precisa de ter a coragem de aceitar e considerar essa limitação. Não como *handicap* ou factor de qualquer tipo de alienação, mas para poder ver mais além. Para poder ver um mundo muito mais rico, muito mais belo, muito mais completo. Mas, um mundo de realidades fragmentadas, em que a visão (isolada) dos seus fragmentos ou partes tende a fazer desaparecer as outras partes: quando considera a cidade ou a sociedade, a sua componente morfológica essencial - a arquitectura - desaparece, e quando considera a arquitectura, a sociedade e a cidade desaparecem. Por isso, precisa de uma abordagem que assuma dialogicamente os termos em equação que tendem a excluir-se: a sociedade, a cidade e a arquitectura. Ou seja, de uma abordagem que privilegia a necessidade metodológica de contextualização. E que, no momento da gestão do plano, deve centrar-se, necessariamente, no seu objecto analítico nuclear: "o lugar", e a arquitectura que define predominantemente "o seu contexto", o "contexto do lugar". Mas, sem nunca esquecer que, aceitar essa limitação, como nos lembra Edgar Morin (1993, p. 109), será sempre um convite "à aposta que reconhece os seus riscos e à estratégia que permite modificar, ou seja, anular a acção empreendida".

3. Afinal que “Modelo” de Urbanismo?

En pocas palabras, la administración del urbanismo en todas sus manifestaciones parece más necesaria hoy que nunca, dedicando a ella, sin hacer dramas ni prudentes cambios de opinión, toda la inteligencia de los cultivadores de la disciplina, estableciendo más estrechas relaciones vivificadoras entre esta y las disciplinas afines, interesando cada vez más amplios estratos de la opinión pública en la urbanística y cambiando la de aquellos que con la indiferencia – o con una injusta hostilidad – no permitiría que se realizara una reforma radical.²³⁴

Que “modelo” de urbanismo poderia traduzir melhor a interpretação esboçada? Esta é, por certo, a pergunta mais óbvia, mais lógica e também mais concreta e pragmática suscitada pela tese defendida, pelas conclusões acabadas de expor. Depois de todo este longo percurso, e neste derradeiro momento, responder de forma tão clara e concreta quanto possível a esta interrogação seria certamente o melhor contributo para reforçar a consistência teórica da investigação realizada. Sobretudo porque, dessa maneira, tornaria mais explícita a base essencial dos seus fundamentos e facilitaria a sua compreensão. Porém, formulada desta maneira, e a menos que acrescentemos que aquilo que nos interessa (e que está ao nosso alcance) é apenas enfatizar as principais linhas-guia, é expor o núcleo essencial mais caracterizador desse potencial “modelo”, a resposta poderia facilmente implicar a ultrapassagem dos objectivos previamente definidos e o próprio âmbito do estudo - que, como sabemos, não previu a definição deste tipo de relação empírica.

Dentro do âmbito que explicitámos e que poderá conferir, de certo modo, um carácter, digamos, de “síntese pragmática” do estudo à resposta, é a esta tarefa, pois, que agora nos vamos dedicar. Ou seja, de maneira muito concreta, mas necessariamente telegráfica. Portanto, sem os aprofundamentos e os detalhes necessários à completa e rigorosa definição que um tal “modelo” hipotético certamente exigiria. Mas sem dispensar o necessário enquadramento analítico prévio, num último esforço de clarificação e compreensão.

Evidentemente, com a locução “modelo de urbanismo” queremos significar, já não meramente a ideia de “processo de planeamento”, entendido como o modo específico como o plano vincula, em termos metodológicos e programáticos, a sua própria execução, isto é, como impõe o cumprimento das disposições nele plasmadas, mas uma ideia mais

²³⁴ G. Campos Venuti, “*La Administración del Urbanismo*”, Editorial Gustavo Gili, S. A., Barcelona, 1971, p. 170.

ampla e difusa, que estrutura não apenas os “processos de planeamento” mas também todas as “práticas urbanísticas” em geral. Ideia esta que estará mais próxima da noção de “paradigma”. Ou seja, da ideia através da qual se subentende o conjunto de pressupostos, crenças, valores, visões do mundo, modos de fazer e proceder compartilhados pela comunidade, e que, segundo Morin (1998, 2000), irriga e controla o seu (nosso) pensamento consciente, determina conceitos e comanda discursos e teorias.

Pois bem, o processo de investigação desenvolvido mostrou-nos que todo e qualquer “modelo” de urbanismo (seja o chamado tradicional ou convencional, utilizado pela generalidade dos países europeus que partilham com Portugal os mesmos problemas, e particularmente o português sobre o qual incidiu a nossa preocupação, seja o modelo ou modelos que se perfilam como propostas alternativas) para além de serem construídos, enformados e conformados com o apoio, imprescindível, da legislação e do direito, também traduzem sempre, inevitavelmente - ainda que por vezes não se tenha uma percepção muito clara desse facto - determinadas directrizes ou concepções teóricas (políticas, ideológicas, filosóficas, culturais, técnicas e administrativas) que influenciam ou condicionam a própria legislação e o direito e são por estes influenciados.

Do ponto de vista epistemológico essas concepções teóricas podem ser classificadas, predominantemente, como parciais e compartimentadas, próprias aliás do enfoque especializado. Cremos ter mostrado que esta afirmação, especialmente em alguns casos estudados em que tal se evidenciou de modo particular, é uma verdade manifesta e incontestável. Não pressupõem a dinâmica própria das compreensões sistémicas e globalizantes. Caracterizam-se, de uma maneira geral, por tomarem em consideração uma realidade pouco realista, isto é, uma imagem afastada, não correspondente e deturpada da realidade. Ao invés de utilizarem um pensamento orientado para procurar estabelecer uma relação das partes com “o todo”, com o contexto, e do contexto com as partes, centram-se na especialização. Desta maneira, por regra, ou estabelecem uma relação subjugada pelo fenómeno da reificação (ingénua, nas palavras de Habermas - isto é, o fenómeno mental que transfigura em coisa uma dada realidade humana, porque assim parece, segundo um processo de causalidade que a todos transcende), ou vêm a questão a tratar ou resolver meramente como algo que existe isoladamente na sua relação imediata e simplificada de causa e efeito.

Como salientámos ao longo do trabalho, no cerne destas duas orientações epistemológicas (antagónicas apenas na sua aparência, mas na realidade complementares) estão, de um lado, o método da ciência clássica, do positivismo dogmático, o pensamento mais bem sucedido de todos e, por isso, de longe aquele que alcançou maior visibilidade e que construiu, influenciou e marcou toda a nossa cultura

ocidental (e com toda a probabilidade continuará a marcar). Ou seja, o pensamento que, além de ter permitido a emergência verdadeiramente excepcional e deslumbrante da “modernidade” - proporcionando-nos, nomeadamente, a vida fácil e confortável que temos -, também nos ajuda a resolver muitos dos problemas do dia-a-dia (embora, não raramente, criando outros ainda mais graves).

Do outro, avançadas concepções simultaneamente filosóficas, sociológicas, políticas e morais que, não tendo conseguido sustentar a evidente supremacia instrumental e a vastíssima “popularidade”, digamos assim, do pensamento mecanicista, parcelar e compartimentado, típico da especialização (com o qual, de resto, nunca pretendeu competir, opor-se ou substituir, mas antes interagir em complementaridade), são, todavia, as únicas ferramentas, as únicas luzes capazes de nos iluminar e ajudar a ver e compreender melhor o mundo tal como ele é na realidade. Capazes de inspirar e fundamentar o único pensamento que lê o complexo no simples, e que para compreender as ideias as insere num complexo sistema de pensamentos e experiências para serem contextualizadas (por considerar que não há ideia, substância ou fenómeno simples). O único pensamento que considera as relações e interdependências invisíveis e complexas entre os domínios, as perspectivas e as disciplinas, e que possui a capacidade de colocar o conhecimento no contexto, a parte no conjunto. Podemos dizer na esteira dos fundamentos que inspiram a concepção moriniana da complexidade, o único pensamento que pode aceder ou aproximar-se do conhecimento pertinente, do conhecimento que consegue ver a realidade de forma mais realista. Ou seja, que tenta captar a realidade do mundo vivido, tal como é vivido pelos sujeitos que observa (isto é, pelos agentes e actores, pela organização do urbanismo), sem deixar de considerar as suas crenças, interpretações e valores face a esse mesmo mundo. Numa palavra, que tenta esclarecer o sentido do “texto” (do urbanismo) pelo seu contexto, ligando e relacionando os elementos que parecem separados, mas que na realidade não estão.

Em suma, sabemos que os sistemas de urbanismo são construídos, enformados e conformados sob a influência de determinados referenciais teóricos, determinadas leituras da realidade e dos problemas que é suposto controlar. Ou, se quisermos, de determinados filtros através dos quais vemos a realidade e os fenómenos dessa realidade. Filtros esses que são sempre iluminados pelo inexorável poder dos “holofotes” cognoscitivos destas duas orientações epistemológicas fundamentais, que nos permitem, potencialmente, obter uma imagem e uma compreensão mais realista ou menos realista da realidade - nunca a própria realidade. No essencial, um dos maiores e mais fascinantes esforços que procurámos fazer na presente investigação (se não mesmo o maior), consistiu precisamente em mergulhar no cerne desta problemática, através da confrontação crítica entre as práticas urbanísticas e as teorias, ou pelo menos entre algumas práticas mais

usuais e paradigmáticas e alguns princípios teóricos pertinentes e adequados (que, precisamente, nos serviram de apoio e referência analítica), tentando perscrutar e evidenciar estas duas formas de ver o mundo e os fenómenos e as suas implicações nas concepções e práticas urbanísticas.

Fizemo-lo com a noção clara de que as teorias enquanto tais, como K. Popper nos mostrou, mais não são do que meras invenções humanas, destinadas a captar o mundo: frágeis, mortais e biodegradáveis que carecem de refutação permanente - como traço distintivo fundamental entre ciência e as crenças e dogmas religiosos e ideológicos. Porém, a coberto de um postulado consensual e indiscutível de que ninguém duvidará seguramente: de que, só a partir de uma compreensão o mais realista possível do mundo e dos problemas deste mesmo mundo (e, portanto, de uma compreensão que considere a sua globalidade e complexidade) poderemos construir e organizar um mundo melhor. No âmbito específico e restrito que estamos a tratar, um urbanismo melhor, um modelo de urbanismo (e, conseqüentemente, um Sistema do Urbanismo) mais perfeito e adequado. Uma constatação lógica, simples e elementar, que obviamente reforça sobremaneira não só a nossa convicção de termos percorrido o caminho certo (ainda que não tivéssemos vislumbrado o seu destino final e permaneçam muitas dúvidas), mas também a própria consistência teórica deste estudo, a solidez da interpretação argumentada na presente investigação.

Foi com este olhar que no nosso percurso acabámos por concluir com razoável segurança - face à compreensão decorrente do respectivo processo de investigação desenvolvido -, que a causa da maioria das patologias e disfuncionalidades do Sistema do Urbanismo português se deve, em grande parte, tal como à partida intuíamos, à postura rígida e determinista, policial, coerciva, frequentemente por “fora do assunto” e até mesmo inculta, e ao sistema de relações hierárquicas, assimétricas, impessoais e de domínio, profundamente arraigado, difundido e instituído na nossa cultura, induzido por tal postura. E assente, precisamente, na orientação hegemónica do positivismo dogmático.

E constatámos que este diagnóstico se apresenta, em termos genéricos, particularmente evidenciado (e portanto fundamentado, ao menos aos olhos de quem quer ver) na análise dos exemplos e dos casos empíricos que procurámos elucidar. E não apenas na **dimensão política e normativa** implicada no urbanismo (isto é, relativamente aos conteúdos que dependem directamente da legislação e do direito do urbanismo), mas também na **dimensão programática ou estrutural** (que define a forma como os planos são elaborados e que faz parte integrante da sua estrutura interna, do seu programa e da sua filosofia de base) e na **dimensão administrativa ou operacional** (que conforma a especificidade das condutas e decisões da administração urbanística).

No entanto, e não obstante a compreensão e correlativas conclusões a que chegámos, temos plena consciência de que seguir, na prática, uma linha de orientação diferente da visão parcial e compartimentada não é um caminho fácil. Ou seja - sendo mais precisos e concretos -, sabemos que implementar um urbanismo não imediatista, que deixe de considerar tendencialmente a relação de causa e efeito do problema concreto e específico que pretende solucionar, e que deixe de ver a realidade de forma isolada e simplificada, não é tarefa que se faça, por assim dizer, de um dia para o outro. Trata-se, de facto, de uma linha de orientação, de uma visão, que não é meramente urbanística ou intrinsecamente urbanística. Tem um carácter geral, digamos assim, ou se quisermos, global, super-estrutural. É uma visão filosófica, política e moral, e mais importante, antropológica, humanística e cultural. Por conseguinte, necessariamente transversal a todos os domínios sociais e humanos, como factor decisivo e imprescindível para que, em acção simultânea e conjugada e através de políticas adequadas (necessariamente informadas e participadas) nesses vários domínios (económicos, sociais, ambientais, urbanísticos, de ordenamento, etc.), se consiga o objectivo da harmonia, do progresso e do desenvolvimento dos povos. E mais importante ainda, é uma visão que apela à recusa da reificação protagonizada pelo pensamento que estruturou a nossa cultura (e que permanece hegemónico em toda a cultura ocidental) e que reclama (cada vez com mais radicalismo) a desvalorização das dimensões antropológica e cultural para pensar a organização social e os problemas dos homens.

Ora bem, mas se a potencial resposta aos problemas do urbanismo tradicional não é, por assim dizer, uma exclusividade do urbanismo ou, como acabámos de afirmar, não se encontra na esfera intrinsecamente urbanística (e pensamos ter deixado isso bem patente ao longo de todo o trabalho), mas antes uma visão transversal a todos os domínios sociais e humanos, onde se inclui, naturalmente, o urbanismo. Então, também não é difícil concluir (com razoável segurança, aliás) que, ainda que esta visão possa (e deva) ser estimulada pelo sistema formal, normativo, este, no entanto, nunca poderá assumir uma função determinante e decisiva. Ou seja, o Sistema do Urbanismo deverá ter, necessariamente, esta visão incrustada e, obviamente, projectar os seus efeitos -, resolvendo, nomeadamente, os problemas jurídicos que deverão ser resolvidos para que se possa sair do beco, que criou a credibilidade, a cultura e a operatividade económica dos Planos Gerais, tal como Nuno Portas vaticina com inteira pertinência. Porém, num contexto deste tipo, ele próprio, funcionará muito mais como um efeito (lógico, de harmonização e coerência) do que propriamente como causa. O que significa, portanto, que, por si só, nunca poderá ser a causa exclusiva do bom funcionamento do sistema, isto é, a tão desejada solução, a resposta que procuramos. Assim como também nunca poderá ser a causa exclusiva do seu mau funcionamento (como, de resto, resulta da conclusão lógica

de todo o nosso percurso). À semelhança, aliás, de todas as restantes esferas da vida social. E também do que realmente acontece com o sistema vigente, de acordo com a opinião de alguns especialistas (que atribuem o problema, como atrás demos nota, não à falta de leis nem à sua deficiência, mas sim à prática e à deficiente ou ausente aplicação efectiva que as entidades públicas fazem dos mecanismos legais), e tal como também constatámos na presente investigação, ainda que, diferentemente da opinião destes, com o acento tónico numa forte intervenção sobre o carácter da **visão**, ou **paradigma**, que estrutura todas as dimensões do urbanismo: a actuação prática das entidades públicas, os instrumentos legais e as metodologias dos planos (ou, se quisermos, que estrutura a **dimensão administrativa ou operacional**, a **dimensão política e normativa** e a **dimensão programática ou estrutural**), e não meramente numa forte intervenção sobre a actuação prática das entidades públicas.

Isto não quer dizer, de maneira alguma, que estejamos perante um paradoxo, um dilema irresolúvel ou um “beco sem saída”. Muito pelo contrário. Aliás, a presente investigação pretende mostrar a exequibilidade das ideias e princípios que fundamentam e moldam esta visão (e, de resto, apenas se limita, despretensiosa e humildemente, a tentar contextualizar e operacionalizar ideias e princípios teóricos desenvolvidos e defendidos por alguns dos mais proeminentes e conceituados pensadores contemporâneos). Sendo certo que depende de uma viragem, em várias frentes (dado que tudo depende de tudo), dirigida especificamente a destruir o “círculo vicioso” em que nos encontramos e a criar o “círculo virtuoso” do progresso e do desenvolvimento.

Não obstante porém, face ao supra-exposto, compreender-se-á certamente que, a par das dificuldades para se atingir um tal desiderato na vida real, também haja dificuldades em definir, *à priori*, mesmo que apenas meros princípios directores ou linhas-guia de um hipotético modelo de urbanismo representativo desta visão. Tanto mais que, tal como se disse, ele é muito mais um efeito dessa visão do que propriamente uma causa e, como tal, nunca poderá assumir uma função determinante e decisiva.

Evidentemente, essas linhas-guias possuem uma matriz referencial de importância crucial para a conformação do próprio modelo de sociedade, favorecendo a criação e o incremento do “capital social”. Ou seja, tal como temos vindo a argumentar e a fundamentar, esse novo **modelo** de urbanismo só poderá ser construído através de um processo analítico ou eixo epistemológico baseado numa concepção filosófica e crítica, civilizacional e democrática mais abrangente do que a linha objectivista e funcionalista que tem sido seguida. Isto é, baseado numa visão sistémica e complexa do mundo. Numa visão capaz de compatibilizar e articular os procedimentos e acções de controlo

urbanístico com as especificidades dos processos sociais e económicos da ocupação do espaço, nomeadamente com a incerteza e a oportunidade dos eventos e dos fluxos da vida: com a liberdade, a autonomia e a emancipação dos homens, o espírito de iniciativa e a criatividade dos cidadãos. Modelo no centro do qual terá necessariamente de estar o próprio homem e, obviamente, indiscutivelmente, a verdadeira função teleológica-racional e instrumental do plano urbanístico. Função que, tal como tivemos a oportunidade de explicitar, devemos assumir definitivamente que é muito diferente da função teleológica-racional e instrumental do projecto.

Por conseguinte, todas estas análises e asserções devem servir-nos para consolidar a ideia (e reforçar a convicção) de que, apesar de todos os problemas e dificuldades a enfrentar - que são muitas, sem dúvida -, existe uma ampla margem para perspectivas animadoras e criativas de se poder enformar e conformar um modelo de planeamento e gestão urbanística alternativo. E, portanto, para responder afirmativamente à questão que formulámos a propósito da pertinente, mas sombria, constatação de Peter Hall sobre a actividade administrativa e operacional do urbanismo se ter revelado uma actividade “infinitamente mais suja do que gostaria a teoria” (1998, p. 393).

A actividade administrativa e operacional do urbanismo ou, dizendo o mesmo por outras palavras, a administração do urbanismo, apesar de “infinitamente mais suja do que gostaria a teoria”, é hoje, sem sombra para dúvidas - e, com toda a probabilidade, será sempre - uma actividade imprescindível e com reflexos muito amplos, difusos e importantes na sociedade, não apenas ao nível do ordenamento da cidade e do território, isto é, em termos físicos, como também em termos económicos, sociais e culturais. Se é mais necessária que nunca, como alude Campos Venuti na epígrafe de abertura deste debate, não sabemos. Porém, depois deste longo percurso julgamos estar habilitados com fundamentos suficientemente consistentes para afirmar que, precisamente face a tão importantes reflexos, ela é uma actividade que carece indubitavelmente de um empenhamento disciplinar mais comprometido com a interdisciplinaridade. E, portanto, a corroborar a sua denúncia, quando afirma com palavras mais sábias e elucidativas do que as nossas, que precisa de *“toda la inteligencia de los cultivadores de la disciplina, estableciendo más estrechas relaciones vivificadoras entre esta y las disciplinas afines”*. Contrariando o afastamento crónico e persistente que tem deixado a actividade ao sabor das correntes e discursos mais influentes (alguns dos quais, como demos conta ao longo do trabalho, contraproducentes, adversos e até mesmo perversos).

E, para tal, parece só haver um caminho: “reformular o pensamento” e vencer a “ditadura da especialização” (assim como da economia e da especulação, da ciência e da técnica), isto

é a “ditadura da simplificação disjuntiva e redutora”²³⁵, e integrar sabiamente determinadas condições gerais, como a promoção efectiva de uma cidadania activa e participativa e o incremento efectivo do “capital social” e humano da sociedade. E, necessariamente, ao nível da **dimensão política e normativa** do urbanismo, teremos que saber conceber um ordenamento jurídico e regulações em geral, criativos e simplificados, deixando espaço aos profissionais e aos cidadãos para a sua emancipação (uma tarefa difícil, tendo em conta o nível de controlo e a sofisticação a que se chegou); dentro do horizonte da **dimensão programática ou estrutural**, teremos que trabalhar, predominantemente, com disposições e critérios expeditos, versáteis, flexíveis e de valor indicativo e, quando se entender que devem vincular, engendrar mecanismos e técnicas operativas, também criativas e simples, para que os planos e regulamentos vinculem apenas com o grau de precisão adequado e pertinente (isto é, proporcional à certeza e importância ou interesse dos conteúdos); e, finalmente, no capítulo da **dimensão administrativa ou operacional**, teremos que apostar fortemente em conceber organizações sólidas, bem estruturadas e com quadros muito bem preparados (nas quais deve existir uma separação clara entre o político e o técnico e em que o mérito e a preparação exigente, não apenas técnica e profissional, mas também, e sobretudo, interdisciplinar, humanística e moral, devem ser tónicas dominantes).

Entretanto, a primeira batalha é, decididamente, contra a inércia. Como observa com toda a pertinência Campos Venuti, seria perigoso subestimar a importância dos problemas da regulação e da actuação que decidem a prática urbanística do dia a dia, que - embora não resolvidos por falta de reforma - podem e devem ser enfrentados no campo das modificações parciais e das correcções transitórias, preparando assim, pouco a pouco, o caminho para transformações mais completas e satisfatórias²³⁶.

É precisamente dentro deste espírito, e considerando tudo o que acabámos de expor, em especial os fundamentos de base epistemológica, filosófica, sociológica, política, científica e técnica, que podemos elencar cinco linhas-guia, ou princípios que, no nosso ponto de vista, terão propriedades e capacidades para orientar e estruturar potencialmente a construção do hipotético **modelo** de urbanismo alternativo de que falamos, correspondente com esse processo analítico ou eixo epistemológico e em tradução dos aspectos essenciais da interpretação argumentada. Linhas-guia estas que, sem prejuízo

²³⁵ Edgar Morin, *O Método – 1. A Natureza da Natureza*, 2ª Ed., Publicações Europa-América, 1977, p. 23.

²³⁶ G. Campos Venuti, *La Administración del Urbanismo*, Editorial Gustavo Gili, S. A., Barcelona, 1971, p. 170.

de outras possibilidades de esquematização (ou potenciais desdobramentos), podemos definir de forma mais precisa e explícita, concreta e pragmática da seguinte maneira:

1ª linha-guia - Enquadramento do plano urbanístico na sua verdadeira, e aliás natural, vocação teleológica-racional e instrumental, remetendo-o ao seu carácter geral, não específico, não preciso e não detalhado, que o diferencia do projecto;

O elevado índice de vinculação do plano, traduzido pela exigência institucional de um detalhe, técnica e racionalmente desenquadrado (que em algumas situações que examinámos, como no Pedido de Informação Prévia e nas Alteração ao Loteamento, chega até a ser escandaloso, se não mesmo imoral, pelas suas perversas e inúteis consequências), configura um equívoco entre plano e projecto. Nuno Portas (à semelhança de Ascher e outros), como tivemos a oportunidade de observar, salienta este equívoco como sendo um dos factores importantes que está no cerne da problemática da rigidez e do espírito de controlo esclerosado e caduco, incompatíveis com os ditames da democracia actual e com a própria racionalidade técnica, isto é, com a sua própria natureza teleológica e instrumental, com as funções que lhes estão, natural e intrinsecamente, associadas e que pode, efectivamente, operacionalizar. E salienta este equívoco (à semelhança dos demais autores), curiosamente, em momentos em que ainda não se tinham generalizado procedimentos como as Alterações à Licença de Loteamento e os Pedidos de Informação Prévia nos moldes que foram instituídos pelos mais recente regimes e, portanto, em que este problema era consideravelmente menos acentuado e menos grave.

Este facto não invalida a possibilidade de poderem existir planos com uma certa e determinada variedade de graus de vinculação, até ao nível do chamado “projecto urbano”, se existirem programas bem definidos para executar.

2ª linha-guia - Generalizar uma prática de planeamento urbanístico essencialmente “informal”, extensivo e sistemático para controlo e orientação morfológica, espacial e funcional da cidade, flexível e expectante, dando corpo à concepção, que defendemos, de “planeamento e gestão urbanística”;

A prática do “planeamento e gestão urbanística” com a inerente coesão funcional implicada (ou interacção dialógica e pragmática) entre as actividades de planeamento e gestão, só pode ser implementada, como explicitámos, se o plano for aberto e flexível e a gestão dinâmica, activa. Ainda que não isenta de erros eventuais (avançaremos já como podem ser minimizados), apenas desta maneira é possível não desperdiçar oportunidades desejáveis e irrepetíveis e fomentar as iniciativas válidas e criativas dos particulares.

Permitindo ainda uma certa autonomia para, através dessas mesmas iniciativas, serem eles próprios a propor e apresentar soluções para muitos dos problemas com que se depara a execução dos planos (nomeadamente a nível cadastral, os principais e mais frequentes), dando expressão aos seus pontos de vista e fomentando a sua participação e o seu *empowerment*²³⁷, como factores vitais da relação entre as instituições do Estado e os cidadãos. Todavia, o carácter essencialmente “informal”, extensivo e sistemático do planeamento, terá que significar necessariamente que, ao invés da tarefa árdua, complexa e precisa que é (envolvendo um determinado quadro de certezas e compromissos, difíceis de obter e nem sempre viáveis), passe a ser, deliberada, estratégica e metodologicamente uma actividade sem certezas, fácil de operar, extremamente simplificada e, conseqüentemente, também de mera orientação. E naturalmente sempre aberta a melhores propostas e a soluções mais documentadas, que deve constituir o princípio geral comum a toda a planificação municipal, à semelhança do Reino Unido.

Sem prejuízo da informação e, sobretudo, da participação popular, que deve ser acolhida e tratada com a importância e a dignidade que merece em qualquer momento do processo (e portanto, não meramente formal, como a seguir avançamos), todas as soluções e propostas devem ser ratificadas por um órgão colegial devidamente representado e credenciado, com autoridade moral e profissional e amplos poderes discricionários.

3ª linha-guia - **Fortalecimento da participação dos cidadãos no processo de construção e transformação da cidade;**

A responsabilização dos profissionais e das organizações administrativas, bem como uma correcta e ordenada construção da cidade, são objectivos das políticas do urbanismo e do ordenamento do território. Mas é difícil estruturar mecanismos através dos quais os cidadãos possam influenciar a prestação dos serviços, por eles fornecidos, com a qualidade e a eficácia que corresponda aos seus anseios legítimos. A adopção, pela generalidade dos países ocidentais incluindo Portugal, dos experimentados processos institucionalizados de participação e comunicação, quase nunca dão voz ao cidadão para permitir que este possa influenciar as escolhas e decisões que lhe dizem respeito. Assim, sem prejuízo da sua existência e do seu aperfeiçoamento para se tornarem mais eficazes,

²³⁷ O *empowerment* é um termo anglo-saxónico introduzido por Rosabeth Kanter no artigo “*Managing without managers*” (Harvard Business Review, 1989) que, no essencial, parte da ideia de atribuir às pessoas, dentro de uma organização (neste caso, leia-se na organização do urbanismo) o poder de influência, a liberdade e a informação que lhes permitem tomar decisões e participar activamente na concretização dos objectivos da organização. O que significa dar importância e confiar nas pessoas, atribuindo-lhes espaço de liberdade e autonomia de acção; proporcionar motivação e conhecimento.

operativos e funcionais, a participação deve, paralela e complementarmente, abandonar o seu carácter formal, hierarquizado e controlado, típico dos processos institucionalizados, para se tornar livre, activa, espontânea e emancipada. Por conseguinte, uma participação que deve ser estimulada e que pode ocorrer a todo e qualquer momento, devendo ser tratada com seriedade e competência através do diálogo franco e aberto, da negociação e do consenso, e com as consequências justas e apropriadas a cada caso específico. Isto, evidentemente, para além de uma justificação política e técnica das acções e decisões urbanísticas guiada por princípios morais do sentido de justiça e da capacidade de agir segundo uma concepção do bem (princípios com os quais devem estar previamente embebidas e cujo estímulo está dependente da estrutura global do sistema).

4ª linha-guia - Minimização do quadro legislativo e regulamentar até aos limites do estritamente essencial, transferindo uma parte significativa das normas operacionais (de acordo com uma hierarquia e critérios a estabelecer) para a esfera da responsabilidade dos autores;

Implicando uma drástica e efectiva simplificação do Sistema do Urbanismo e, portanto, necessariamente a eliminação de exigências burocráticas, normativas e procedimentais inúteis, desnecessárias e supérfluas (mas que se consideram importantes, e que por isso aumentaram substancialmente nos últimos anos²³⁸), no cerne desta directriz encontra-se

²³⁸ Nenhuma descrição consegue reproduzir uma realidade tão rica e fértil. Não tendo sido esse o nosso objectivo, ao longo do trabalho fomos tendo a necessidade metodológica de documentar, com vários exemplos, algumas exigências burocráticas, normativas e procedimentais que considerávamos inúteis, desnecessárias e supérfluas. Todavia, para aferir com mais clareza a pertinência das ideias agora expostas, julgamos interessante transcrever, quase integralmente, uma informação real, de 29/10/2009, sobre um pedido de licenciamento relativo a um edifício de habitação unifamiliar, ao abrigo das mais recentes reformas, nomeadamente do “Simplex”: Assim, e sem outros comentários, já que as palavras falam por si, com esta informação técnica (com esta decisão) pensamos deixar um esboço particularmente expressivo do quadro de impraticabilidade do sistema e a denúncia do quanto sofrem os arquitectos, intelectual e moralmente, e a população em geral que representam, com a postura de uma Administração morbidamente “controleira”, que controla inutilidades que a lei, noutras circunstancias, e contraditoriamente, dispensa de controlo.

1. Apresentação do plano de acessibilidade, que “deve, preferencialmente, representar-se à escala 1/100 e explicitar graficamente o percurso acessível, desde o contacto com a via pública até aos compartimentos acessíveis da habitação, cotando planimetricamente este itinerário e identificando todas as diferenças de nível de pavimento, ressaltos ou rampas, que devem ser resolvidos de acordo com os critérios deste diploma, sem prejuízo do cumprimento de todos os restantes requisitos desta lei, aplicáveis a este caso em particular, salientando-se ainda a necessidade de apresentação de pormenores à escala adequada quando se justifique a necessidade de demonstrar o cumprimento de qualquer condição deste diploma que não seja compreensível à escala 1/100.

um dos objectivos cruciais a atingir: uma considerável e efectiva redução (e de preferência, eliminação) do excessivo poder dos agentes e órgãos de controlo em geral. Poder que, tal como é aliás reconhecido, lhes é conferido não apenas pela posição dominante que

2. Apresentação da correcção da área do anexo destinada a alojamento de animais, a qual não pode exceder 15.00m², de acordo com o n.º 4 do artigo 84.º do Regulamento Municipal de Taxas e Compensações Urbanísticas.

3. Apresentação da rectificação do muro de vedação voltado para a rua, o qual não pode ultrapassar a altura de 1,50m, relativamente ao nível do passeio, em qualquer ponto da sua extensão, como determina o n.º 1 do artigo 86.º do Regulamento Municipal de Taxas e Compensações Urbanísticas. Refira-se ainda que o alçado deste muro deve representar o arranque das construções confinantes, com vista à caracterização da sua inserção na frente urbana.

4. Apresentação dos alçados de todas as vedações dos limites internos da parcela, indicando os materiais e a cor, sendo que se recomenda a utilização de um único material e cor com vista à melhor integração destas estruturas no local. Os alçados devem incluir a indicação do perfil dos terrenos confinantes, para demonstração de que estas vedações não excedam 2.50m em relação ao nível do terreno mais baixo que é vedado, como estipula o n.º 2 do artigo 86.º do Regulamento Municipal de Taxas e Compensações Urbanísticas. Salienta-se que o alçado do muro do limite Nascente da parcela, deve incluir o anexo.

Conforme foi referido anteriormente, o benefício da integração visual e altimétrica destas estruturas, os muros laterais, nos segmentos de contacto com o muro frontal, devem garantir a continuidade da altura desse muro frontal. No mesmo entendimento, os muros laterais, no segmento de contacto com o muro posterior, devem dar continuidade à altura desse muro.

5. Apresentação em todos os cortes e alçados da apresentação do arranque da realidade existente nas parcelas confinantes, ou seja, muros, relevo dos restantes terrenos ou outras construções.

6. Apresentação da correcção da descrição das certidões emitidas pela Conservatória de Registo Predial referentes aos prédios abrangidos, uma vez que a área actualmente referida nestes documentos apresenta uma diferença de aproximadamente menos 500.00m², relativamente à área definida no levantamento topográfico. Alerta-se que a data de emissão destas certidões não pode exceder 1 ano em relação ao momento da sua apresentação.

7. Apresentação da correcção da estimativa orçamental, sendo que o preço médio do metro quadrado de construção para habitação corrente se compreende entre €490 a €520, de acordo com informação prestada pela Federação Portuguesa da Construção Civil e Obras Públicas, no cumprimento do n.º 3 do artigo 31.º do DL n.º 12/2004, de 9 de Janeiro.

8. Apresentação do temo de responsabilidade do técnico autor do projecto de arquitectura referindo explicitamente o cumprimento das normas de SCIE (Segurança Contra Incêndio em Edifícios).

9. Uma vez que a pretensão se enquadra na definição de "Receptor sensível" nos termos do Regulamento Geral do Ruído aprovado pelo Decreto-Lei n.º 9/2007 de 17 de Janeiro, e não tendo sido apresentada verificação de conformidade da observância dos limites fixados no n.º 3 do artigo 11.º ou do cumprimento das excepções previstas no n.º 7 do artigo 12.º do mesmo Regulamento Geral do Ruído, a aprovação do projecto de arquitectura fica condicionado, na inexistência de mapas de ruídos aprovados, à apresentação da referida verificação de conformidade, por meio de realização de medições acústicas efectuadas nos termos da alínea a) do n.º 4 do mesmo artigo 12.º daquele regulamento.

ocupam, mas sobretudo pela conjugação dessa posição dominante com o domínio de informações relevantes, frequentemente arbitrárias e, não raras vezes, até mesmo ocultas.

As relações entre os representantes dos pedidos administrativos (licenciamentos, comunicações e autorizações, cujo formalismo estéril e complexificação funcional devem ser eliminados), os autores (e cidadãos em geral), e os representantes dos órgãos de controlo devem ser do tipo simétrico, não hierárquicas. Pelo que a sua posição deve poder ser sempre contestada e neutralizada em tempo útil. Podendo, para isso, tal como descrevemos nas páginas anteriores, ser utilizado um processo similar ao do Reino Unido (ou um processo, talvez mais simples, mais próximo e imediato, centrado no órgão colegial, que referenciámos anteriormente, e que poderia funcionar como uma espécie de provedor), desde que garanta plena eficácia e fomenta um clima efectivo de confiança nos cidadãos. Atributos que os mecanismos jurídico-formais instituídos do Pedido de Deferimento Tácito e do Recurso Hierárquico estão muito longe de possuir, como é do conhecimento de todos os profissionais que lidam com esta matéria e como salientámos e cremos ter deixado bem patente.

Dentro deste espírito, parece fundamental transferir a grande maioria das normas do urbanismo e da construção para a exclusiva responsabilidade dos autores. Não na qualidade de regras jurídicas de valor legal ou infra-legal, mas como parte dos seus códigos operacionais intrínsecos ao exercício profissional, e sobre as quais os serviços administrativos podiam formular opiniões sem carácter vinculativo.

A ideia de fundo subjacente não tem por base, evidentemente, a construção de uma nova forma de organização colectiva, sem regras (supostamente a começar pelo urbanismo), tipo *laissez faire, laissez passer* do liberalismo mais convicto do século XIX, nem visa a legitimação de um generalizado e extensivo incumprimento de regras, consideradas essenciais e indispensáveis à preservação do interesse público. Mas sim implementar um esquema inteligente e ágil, baseado na confiança, que leve as pessoas a cumprir as regras de facto essenciais - que seriam escassas e claras - (e a sentir a obrigação de as cumprir, depois de compreenderem porque são essenciais) sem a pesada, confusa e injustificada sobrecarga coerciva de uma burocracia sem preparação (que também deve mudar, como adiante iremos avançar). E, naturalmente, dando espaço às pessoas (autores e cidadãos em geral) para poderem pensar e agir por si próprias, com autonomia, responsabilidade e emancipadas do paternalismo apreensivo, descrente e suspeito do poder político e administrativo. Poder cujo exercício sem rosto, tradicionalmente expansivo e sem um resguardo eficaz contra o abuso, constitui um dos principais impedimentos para a formação dos valores dirigidos à construção de uma verdadeira vida em sociedade. E um dos mais importantes critérios da formação cultural, nomeadamente do alto nível de

maturidade comunitária, que já Platão tinha como essencial para o exercício da coisa pública (se pensarmos que a educação se demite em grande medida dessa importante e nobre tarefa).

Em poucas palavras: a ideia não passa pela supressão pura e simples do peso das regras. Pressupondo um quadro global adequado (cujos principais traços caracterizámos anteriormente, centrado na formação de uma ética política verdadeiramente democrática e humanista), passa, isso sim, pela supressão das regras e formalismos desnecessários e supérfluos (ponderando devidamente a sua relação custo/benefício) e de tudo o que pode ser transferido, com vantagens, para as pessoas, em particular para os autores. E, finalmente, por articular o Sistema do Urbanismo (ou o que resta dele) com os princípios fundamentais do quadro teórico global, que referenciámos, tendo em vista uma séria preocupação com as condições primárias de estímulo à criação, valorização e incremento do “capital social” da sociedade.

5ª linha-guia - Exigência de rigor e profissionalismo ao nível da formação e treino dos recursos humanos, como factores decisivos do desempenho dos cargos técnico-administrativos;

O desenvolvimento e a formação dos recursos humanos são um dos factores críticos importantes para a implementação de qualquer modelo (ainda que nunca tenha sido considerado como tal). Por regra, pode afirmar-se que, neste domínio, o quadro geral é, e sempre foi, caótico. Encontra-se instituído um processo que, por assim dizer, descartou qualquer processo. Os profissionais, apesar de estarem superiormente preparados para o desempenho técnico nas suas áreas específicas (em geral para a prática de arquitectura, de planeamento ou de engenharia), desconhecem, talvez quase em absoluto, as regras mais elementares de gestão e os princípios jurídicos básicos e fundamentais que devem pautar as relações entre administração e administrados e ao abrigo dos quais devem guiar a sua conduta e as suas decisões num Estado de direito democrático como o nosso. Estas regras e princípios devem enquadrar o quadro mental e cultural dos profissionais como atributo fundamental intrínseco à sua perícia técnica, às suas decisões, possibilidades e limites. Pelo que uma tal vulnerabilidade nunca pode ser eficazmente colmatada através do apoio de assessores jurídicos (ou amigos de confiança) como não raramente acontece.

A par deste facto, e como aliás é do conhecimento geral, também as lideranças técnicas dos serviços de urbanismo são sistematicamente seleccionadas de acordo com o critério da confiança política (critério que continua a ser considerado - como sempre foi - absoluto, imprescindível e vital, e que as mais das vezes assenta meramente na escolha, isto é, na relação de dependência). O que, em conjunto com a confusão que não distingue as

especificidades dos conteúdos funcionais entre os profissionais da arquitectura e da engenharia (muito generalizada culturalmente na sociedade), tem conduzido a que, com demasiada frequência, não apenas padeçam da falta de preparação elementar, mas também de uma quase total ausência do domínio do projecto de arquitectura e urbanismo (para já não falarmos de outros profissionais).

Perante a desordem e desconexão destes contextos, as lideranças procuram a afirmação de que precisam, não pela força dos seus argumentos, isto é, do seu conhecimento e do seu exemplo, uma vez que os não possuem, mas recorrendo ao argumento da força. Carência que procuram ultrapassar recorrendo, tradicionalmente, ao apoio de técnicos da sua confiança para os assessorarem na sua missão, afastando aqueles que se revelam potenciais depositários de uma preparação passível de desacreditar e ameaçar o seu estatuto ou o seu desempenho, e formando equipas preferencialmente com profissionais jovens e inexperientes. A instabilidade e consequente ruptura no processo tradicional e privilegiado de transmissão dos conhecimentos empíricos, que podiam ser importantes para articular com o conhecimento teórico, acaba assim por ser um factor fortemente inibidor de uma potencial evolução. Aliás, devido a esse fenómeno, e contrariamente àquilo que à primeira vista parece mais normal e natural, é comum que na administração do urbanismo os técnicos conheçam o “auge” das suas carreiras no seu ingresso, começando a partir de certa altura, quase invariavelmente, uma queda gradual e progressiva, até se tornarem dispensáveis, se não mesmo indesejáveis.

Trata-se, por conseguinte, de um círculo vicioso de influências negativas e endémicas, desastroso para qualquer modelo de urbanismo, e que impõe associar a formação imprescindível à obtenção de competências e treino nas áreas fundamentais e indispensáveis às mudanças e à reforma do sistema existente.

Acresce, finalmente, que a obtenção de competências e treino a que nos estamos a referir, associados à participação dos particulares, à discussão e ao consenso (embora nunca tenham sido considerados como tal), também são uma via decisiva para resolver (ou, pelo menos, contribuir em grande parte para resolver) um dos problemas, no dizer de Alves Correia (1989, pp. 648-649), mais complexos do Direito Urbanístico: a correcção das desigualdades de tratamento dos planos urbanísticos. Que deve ser considerada como uma verdadeira imposição Constitucional e legal.

E dizemos uma via decisiva, muito especialmente quando a gestão urbanística assenta predominantemente (e quase exclusivamente) na base do Plano Director Municipal, como acontece entre nós (e é, aliás, consensualmente reconhecido). Plano que define precisamente, como é consabido, os usos e a capacidade edificatória dos solos (com

maior ou menor precisão, dependendo dos critérios programáticos adoptados), isto é, os benefícios e os encargos de cada proprietário. Desinteressando-se - aliás, compreensivelmente, na perspectiva da prática de planeamento desta escala - pela correcção das desigualdades, e limitando-se meramente a fixar os critérios de perequação compensatória de benefícios e encargos decorrentes da gestão urbanística a concretizar nos instrumentos de planeamento previstos nas unidades operativas de planeamento e gestão. Ou seja, nos Planos de Urbanização e Planos de Pormenor. Planos estes que, à semelhança de outras operações de iniciativa particular ou municipal e dos respectivos sistemas de execução, constituem uma prática muito pouco frequente em Portugal, como já tivemos a oportunidade de salientar.

Embora se reconheça a intrínseca “antinomia entre a lógica interna de carácter teleológico-racional do plano e o princípio da igualdade”, assinalada por diversos autores, isto é, o carácter “necessariamente discriminatório” do plano urbanístico e, por conseguinte, o primado lógico e indiscutível do poder discricionário da actividade de “planeamento e gestão urbanística” na escolha das soluções mais adequadas a um correcto desenvolvimento urbano. E ainda que se compreenda que seja extremamente difícil, se não mesmo impossível, conceber e operacionalizar instrumentos fiáveis e rigorosos para eliminar as desigualdades de tratamento dos proprietários de forma plena e universal, digamos assim, quer entre zonas, quer entre planos (A. Correia, 1989), em que as características, os problemas e as soluções urbanísticas são sempre diferenciadas (e devem ser ditadas pelo seu contexto específico). O que não se justifica de maneira nenhuma é que o respeito por um dos princípios que constitui um dos pilares fundamentais de qualquer Estado de direito, e que possui uma aplicação prática extraordinariamente importante no urbanismo, descansa à sombra de meras garantias formais plasmadas na lei (como, aliás, também observa Alves Correia - 1989, p. 415), quer dizer, à sombra de uma concretização prática ditada por mecanismos de perequação sectoriais, de escassa abrangência e limitada eficácia. E esquecendo o seu verdadeiro “conteúdo material e pragmático”, digamos assim - a sua internalização como norma ética de conduta e de conformação das decisões. Numa palavra, a sua universalidade - na generalidade do território e em relação à esmagadora maioria das populações. Isto é, esquecendo as práticas de gestão da realidade do quotidiano, em que a sua implementação é manifestamente mais fácil, mais concreta, mais necessária e mais eficaz (não pelo seu rigor e fiabilidade, evidentemente - que não aumentavam -, mas precisamente pela sua abrangência). Mais necessária e mais eficaz, porque se trata de um contexto em que, praticamente de forma generalizada e sistemática, acontecem as mais gritantes e ingénuas violações, com consequências sociais e económicas imprevisíveis, mas necessariamente nefastas (especialmente ao nível das suas implicações para o incremento do “capital social negativo” da sociedade). E apenas e só por causa de uma

impenetrável escuridão (“incrustada no sistema”) que a formação e o treino adequados podiam facilmente evitar.

4. Limites da Investigação e Sugestões de Potenciais Linhas a Explorar

A abordagem multidisciplinar do “planeamento e gestão urbanística” visando a maior aproximação possível à compreensão do seu carácter normativo, determinista e rígido (tendencial e tradicional) em contraposição com o conceito antagónico de flexibilidade (não convencional, inexplorado e temido), exigiu um esforço de prospecção e análise de alguns dos mecanismos e conceitos mais paradigmáticos ligados à nossa administração do urbanismo.

Este esforço analítico foi suportado por vastas leituras, por uma experiência prática razoavelmente sedimentada e por um rico e poderoso modelo teórico não compartimentado, colocado ao serviço de toda a investigação. Seguiu um percurso em espiral, progressivamente mais denso e complexo, conduzido por uma metodologia de constante “vai-e-vém” por entre conteúdos tipicamente disciplinares do urbanismo e da arquitectura (e respectivas práticas profissionais), por conteúdos ligados à prática operacional e administrativa do controlo preventivo das operações urbanísticas por parte das entidades públicas (e respectivos regimes jurídicos que a enformam e conformam) e por uma gama, relativamente alargada e diversificada, de elementos teóricos e temas circunscritos por esse modelo teórico não compartimentado. Ou seja, por uma gama de elementos teóricos e temas pertencentes a discursos que não tem sido muito comuns na prática teórica do urbanismo (se exceptuarmos o escasso número de autores referenciados, cujo inestimável legado procurámos aprofundar). Porém, intrínseca e indissoluvelmente ligados à sua prática aplicada, tal como, de resto, a todas as manifestações da organização social.

O grande objectivo deste esquema teórico-metodológico interactivo, diversificado e não compartimentado, como tivemos a oportunidade de salientar, foi o de tentar estabelecer um diálogo entre a problemática de investigação e o maior número possível de perspectivas, ideias e informações pertinentes, disponíveis na literatura do pensamento científico-filosófico e que estão a exercer actualmente uma importante influência sobre praticamente todas as esferas da cultura contemporânea, desde o espaço político à educação (passando, naturalmente, pelo urbanismo, ainda que de forma pouco perceptível). Diálogo que sempre considerámos metodologicamente imprescindível para potenciar uma observação mais realista da realidade do urbanismo que queríamos

compreender, e em particular para nos proporcionar meios cognoscitivos eficazes para elucidar, o mais fundamentadamente possível, os instrumentos jusfilosóficos, sociológicos e políticos do poder público contemporâneo (estadual e local) implicados no urbanismo português. Instrumentos que, tal como intuíamos à partida, haveriam de conter a chave mais poderosa e rica para compreender os conteúdos problemáticos menos evidentes, ou ocultos, das práticas de “planeamento e gestão urbanística” instituídas no nosso país. Uma perspectiva, aliás, previsível e nada estranha, porquanto só imergindo nos conteúdos e discursos que enformam e conformam predominantemente (e quase exclusivamente) o urbanismo (e, como dissemos, com um olhar diversificado e não compartimentado, multidisciplinar e não especializado, estático ou monolítico), poderíamos compreender verdadeiramente os problemas que envolvem a sua prática.

Com efeito, foi no cerne destes instrumentos do poder público que encontrámos muitas das respostas explicativas para uma elucidação satisfatória da problemática do esgotamento das práticas actuais e, naturalmente, da necessidade (e do desafio) de procurar novas formas de controlo da qualidade do habitat das nossas cidades, não apenas mais eficazes, mas também, cumulativamente, mais compatíveis, humana, sociológica, económica e democraticamente com a contemporaneidade. Precisamente os aspectos que, em geral, têm sido tradicionalmente objecto da preocupação de diversos autores (tanto a nível nacional, como internacional) e que, paradoxalmente (ao menos em relação às denúncias e expectativas destes), se têm agravado exponencialmente nas práticas actuais com as sucessivas reformas.

Creemos que esta perspectiva é, de facto, a única com capacidade suficiente para aprofundar as ideias e teorias alternativas que desde há muito vêm sendo propostas e discutidas por destacados especialistas como Nuno Portas, François Ascher, John Forester, Judith Innes, Patsy Healey e outros, e que se têm perfilado na arena do conhecimento urbanístico mundial com valor indiscutivelmente reconhecido e incontornável. Aprofundamento cuja necessidade, tal como havíamos enunciado previamente, justifica em grande parte a utilidade da presente investigação e, naturalmente, o seu potencial interesse para o avanço do conhecimento actual. Em particular pelo seu possível contributo para consolidar a elucidação da problemática em torno da rigidez e da flexibilização do urbanismo. Problemática que constitui o pano de fundo e um dos paradigmas centrais comum a todas as abordagens, independentemente dos enfoques distintos e específicos predominantes de cada uma delas.

Porém, esta perspectiva - nunca antes tentada, ao menos integrando, no âmbito do seu carácter eclético e dialógico, matérias de certa volatilidade e sensibilidade como são as contidas na disciplina jurídica, legal e regulamentar -, independentemente do esforço

desenvolvido para a estribar por uma consistente e fundamentada argumentação, representa também uma enorme ousadia intelectual. Uma ousadia cujo preço a pagar é seguramente mais elevado do que aquele que toda a investigação qualitativa normalmente sempre tem que pagar pelo facto dos seus resultados serem derivados da interpretação, isto é, pela limitação que lhe é tipicamente inerente.

Sabemos que não há como fugir ao comprometimento com a compreensão do mundo subjectivo da experiência humana e com o significado que as pessoas atribuem aos seus comportamentos e experiências. Sabemos que na investigação qualitativa o conhecimento será sempre uma maneira de compreender e interpretar o mundo pelo homem enquanto parte indissociável desse mesmo mundo. E também sabemos que, precisamente, por ser um conhecimento interpretativo, será sempre inacabado, provisório e aberto a novas e diferentes interpretações e a novos aperfeiçoamentos.

O preço mais elevado, porém, resulta da limitação pela ausência de estudos complementares de inquérito e, sobretudo, de estatística, que por certo teriam contribuído para um significativo aumento do rigor e consistência da investigação. Referimo-nos concretamente a determinados aspectos de âmbito administrativo e operacional como, por exemplo, a eficácia (ou ineficácia) dos mecanismos, disposições ou procedimentos examinados, cujos resultados podiam ser quantificados e confirmados. Teríamos assim atribuído o valor inquestionável da exactidão e do rigor a alguns dados e afirmações que deixámos sob a hegemonia da experiência e da observação empírica pessoais e, portanto, com os riscos de uma sobrecarga emocional contraproducente. E ainda que estejamos a falar de dados e afirmações que correspondem, seguramente, ao sentimento de praticamente todos os profissionais e às denúncias mais correntes e generalizadas que têm sido produzidas na literatura (a maioria das quais podem mesmo ser consideradas clássicas e de pendor persistente), não há dúvida que, apesar do esforço de concretização, que considerámos imprescindível (e que é precisamente uma das características mais inovadoras do estudo), não conseguimos neutralizar completamente o espaço nebuloso da dúvida. Especialmente - estamos bem cientes - em todos aqueles que, embora especializados em alguma das áreas implicadas, nunca viveram os dramas reais da experiência prática que apenas o exercício da actividade profissional, real e concreta, pode proporcionar.

Não obstante o reconhecimento deste facto, a verdade é que tais estudos excediam manifestamente não apenas o âmbito programático do trabalho, mas também as nossas próprias possibilidades de realização, especialmente se tivermos em consideração o gigantismo de tal tarefa, o enorme esforço entretanto realizado e a economia de tempo e de meios imposta a um trabalho académico como é uma tese de doutoramento.

Estas limitações, próprias de uma delimitada configuração prévia, consciente e deliberada do estudo, não foram ignoradas desde o início. E sempre se mantiveram presentes no nosso espírito ao longo de todo o percurso, como uma lacuna que precisava de ser suprida e resolvida. Por conseguinte, não é com surpresa que enunciamos que estas são as potenciais vias de investigação mais imediatas e óbvias suscitadas pelo presente trabalho, os aspectos cujo desenvolvimento se mostra mais necessário. E, portanto, que poderão ser trabalhados e explorados como possíveis derivações para um maior reforço da sua consistência teórica e, naturalmente, para o fortalecimento e enriquecimento da linha de investigação preconizada. Uma linha, como já antes referimos, inovadora e especialmente complexa e exigente, mas extremamente rica e promissora, sobre um problema profundamente actual e de crucial importância para a sociedade.

Possíveis derivações essas que - sublinhe-se -, a concretizarem-se sob o apoio bem alicerçado de tais estudos (preenchendo uma importante lacuna, pois nunca foram realizados), nunca poderão diminuir, cremos, o mérito indiscutível desta tese pelo seu pioneirismo na abertura das fendas que abriu na forte muralha de um espaço que, apesar de estar tão intimamente ligado à prática real (e à própria emergência do urbanismo moderno), se tem revelado praticamente impenetrável ao pensamento generalista. Ou seja, ao pensamento típico dos profissionais do sector e “de los cultivadores de la disciplina” (urbanistas, arquitectos e outros - tanto dos que sentem repulsa por sofrerem directamente as severas agruras do sistema instituído, quanto dos que se realizam alimentando-o), com todas as consequências negativas que tivemos a oportunidade de elucidar e evidenciar (em alguns casos com exemplos concretos). Um aspecto cuja incontestável utilidade, que consideramos extraordinariamente importante, lhe pode conferir o valor de trabalho de referência incontornável para futuras investigações sobre as mudanças de que o urbanismo necessita manifestamente.

Finalmente, as conclusões deste trabalho também suscitam novas questões de enorme pertinência, que poderão constituir potenciais novas linhas de investigação de interesse prático crucial. De facto, o conteúdo filosófico predominantemente utilizado, o mesmo é dizer, a racionalidade teórica (ou razão teórica) instrumentalizada no processo de investigação, aspira (como toda a filosofia, aliás) não apenas a interpretar o mundo (neste caso, o “mundo” implicado no problema que quisemos elucidar), mas também a intervir nele. E a intervir nele, obviamente através das ideias, princípios e normas que propõe. Com tradução privilegiada (mas não exclusiva nem decisiva, como cremos ter deixado bem patente) em regras jurídicas. Por conseguinte, a intervir através de uma racionalidade prática (ou razão prática), capaz de fornecer orientações concretas em direcção ao ideal de uma convivência racional, harmónica e humanista, a concretizar na realidade prática

(mas que se vai construindo segundo um processo de aperfeiçoamento dinâmico e perpétuo). Ou seja, em direcção a um modelo de urbanismo concreto o mais satisfatório possível.

Com a explicitação das directrizes ou princípios gerais que atrás enumerámos cumprimos esta tarefa apenas parcialmente, já que, como então referimos, a definição de um modelo específico, detalhado e concreto ultrapassava os objectivos e o âmbito deste estudo. Porém, sob inspiração da presente linha de investigação, não apenas pode ser desenvolvido o sentido do detalhe, em falta, desse modelo teórico concreto - um trabalho seguramente inédito e de inquestionável valor -, mas também outras linhas com a perspectiva de testar teoricamente a sua operatividade em determinadas situações ou contextos específicos. E nomeadamente em relação a alguns dos aspectos mais sensíveis e controversos que a prática real suscita. Estamos a referir-nos concretamente a determinadas linhas mais pragmáticas e operativas em termos especificamente disciplinares, que não competia a este estudo abordar: o planeamento urbanístico com finalidades especiais ou específicas. E podemos avançar com dois exemplos extraordinariamente importantes na actualidade: o planeamento urbanístico associado aos conceitos de competitividade e desenvolvimento estratégico e o planeamento urbanístico associado ao conceito de desenvolvimento sustentável, cujo vector principal é, como sabemos, a adequada articulação das três componentes que lhe dão corpo: a ambiental, a social e a económica.

O problema óbvio que estes dois contextos específicos, particularmente exigentes, suscitam (face precisamente à sua exigência particular) é a de saber até que ponto a concepção de “planeamento e gestão urbanística” como um processo operacional funcionalmente interactivo, flexível, participativo e, digamos, amigável, que aqui procurámos elucidar e entender, consegue resistir à realidade. Por outras palavras, e muito concretamente, as perguntas que se podem formular são estas:

1. Como é que este tipo de práticas de planeamento e gestão urbanística, que privilegiam a dimensão racional humanista e a dimensão ética e democrática, podem integrar e conjugar um posicionamento competitivo, aparentemente contraditório, cuja orientação é, manifesta e predominantemente, económica, mercantilista e discricionariamente segmentada, isto é, dirigida prioritariamente aos investidores?
2. Como é que, desta maneira, com um processo operativo desta natureza, é possível reunir as valências que corporizam a sustentabilidade (ambiental, social e económica) de forma adequada e articulada, ou seja, de forma a estas valências poderem ser encaradas e tratadas como um todo, dentro de um equilíbrio esclarecido, prudente e sensato, garantindo um desenvolvimento urbano sustentável?

Ambas as temáticas são em si mesmas extremamente controversas. E desde logo pelo facto da “reforma do pensamento”, suscitada por Morin (de forma expressa), por Habermas e Putnam (de forma subentendida e derivada) e perfilhada no presente trabalho no âmbito do modelo teórico de referência adoptado para iluminar todas as interpretações nele contidas, nos conduzir à recusa de qualquer tipo de “urbanismo adjectivado”. Quer dizer, à visão “sectorializada” da cidade que, tal como observa Alvarez Mora²³⁹ com inquestionável pertinência, implica *“limitar conocimientos, cercar el ámbito de análisis, merodear por un campo científico renunciando a penetrar en su interior, abandonar, en una palabra, el compromiso por comprender el fenómeno ciudad en su total complejidad”*. E, conseqüentemente, a aderir sem reservas à perspectiva de que o “planeamento e gestão urbanística” deve integrar e articular sempre e em todas as circunstâncias as dimensões referidas, ou seja, os critérios de competitividade e de sustentabilidade, já que constituem componentes fundamentais dos “fluxos da vida vital” do homem e da sociedade.

Tal não significa que exclua a necessidade de intervenções de carácter excepcional e exemplar, impostas por uma gestão inteligente e informada, agregadas à reabilitação de áreas urbanas obsoletas, abandonadas ou degradadas (neste caso, através dos chamados “projectos urbanos”, que têm estado na moda um pouco por toda o mundo), visando a valorização da atractividade das cidades e a melhoria dos factores de competitividade e das suas performances económicas, ou a necessidade de intervenções isoladas e estratégicas de carácter eminentemente ambiental. Mas antes, que o “planeamento e gestão urbanística” com a sua visão globalizante e sistémica, deve pugnar para que toda a cidade (e não apenas partes da cidade ou algumas das suas componentes) promova um elevado nível de qualidade de vida, seja funcionalmente eficiente, produza riqueza e seja atractiva - logo, interessante para os investimentos. Integrando simultaneamente os factores decisivos para a promoção do desenvolvimento sustentável como, por exemplo, a criteriosa, sensata e prudente ocupação dos solos e a preservação e protecção dos elementos naturais (de acordo com o principio da precaução, mas sem fundamentalismos irracionais), sem os quais todos os restantes objectivos referidos, incluindo o nível de qualidade de vida das populações, estariam logo à partida comprometidos.

Ora, uma criteriosa, sensata e prudente ocupação dos solos foi precisamente o que não aconteceu, reconhecidamente, com o fenómeno generalizado da dispersão urbana e com

²³⁹ “*Contra un urbanismo adjectivado*”, Revista “Ciudades” nº 2, “La enseñanza del urbanismo. Una perspectiva europea”, Instituto de Urbanística, Universidad de Valladolid, 1995, pp. 25-46.

os centros de baixa densidade (que actualmente continuam a ser promovidos, como consequência de se pensar, erradamente, que o conceito mais próximo da sustentabilidade ambiental é o de “cidade jardim” ou, se quisermos, o de “aldeia”), em particular nos grandes centros urbanos portugueses. Daí que, com este cenário desfavorável e incontornável, pensar sobre como intervir no território, e em particular na cidade, de modo a não comprometer as expectativas das gerações actuais e futuras e a minimizar os seus efeitos negativos, será certamente um dos desafios mais interessantes e úteis que se pode colocar ao conhecimento urbanístico existente, e muito especialmente ao conhecimento que visa a razão prática.

A linha de investigação adoptada no presente trabalho, isto é, o seu eixo epistemológico, a visão configurada pelo entrelaçamento do compósito teórico tripartido de referência, ao reconhecer como reconhece i) “que a sustentabilidade não é uma simples perspectiva, nem um estado imutável, mas sim um processo criativo, local e equilibrado, alargado a todas as áreas da administração local”, como defende, na alínea I.4 da Parte I da Declaração Comum, a Carta de Aalborg (1994); ii) e ao comungar das recomendações da Declaração de Limoges (2001) em cumprimento dos objectivos da Convenção de Aarhus (1998), relativamente aos princípios de gestão democrática, considerando nomeadamente que tal processo se deve basear privilegiadamente na aplicação do princípio da informação e da participação pública, tendo em vista a democracia local (2.2 Democracia, acesso à justiça e meio ambiente; e 2.3 Gestão local do meio ambiente), poderá seguramente, ao menos potencialmente, fornecer uma rica e interessante perspectiva para futuros estudos nestas áreas específicas. E, porventura, até mesmo para a reformulação, completa ou parcial, de algumas perspectivas desenvolvidas em trabalhos existentes sobre estes temas. Temas que - reiterando em poucas palavras o que temos vindo a afirmar -, se interpretados sob o prisma de uma visão global, complexa e sistémica (como devem ser interpretados), nunca poderão deixar de ser domínios privilegiados por excelência da prática de “planeamento e gestão urbanística” de acordo com a concepção que definimos nesta tese. Interpretação que, no entanto, não pode esquecer que o fenómeno das aglomerações humanas em cidades, como também referimos nas páginas anteriores, não deve ser visto como algo mau. Muito pelo contrário, os impactos negativos do fenómeno urbano e o “planeamento e gestão urbanística” enquanto instrumento privilegiado para “fazer e pensar” a cidade atenuando esses impactos, representam apenas uma pequena parte do problema global. Estão muito longe de representar um peso tão determinante como o modelo económico a que o desenvolvimento actual nos conduziu através da dominação da ciência e da técnica (com as suas políticas económicas, os seus modos de produção industrial, as suas medidas governativas em geral, etc.). Dominação que, insistimos, desvalorizou e impediu a formação e o desenvolvimento de uma ética política, filosófica, democrática e humanista com capacidade para poder orientar e

condicionar a acção destas componentes essenciais do desenvolvimento. E, conseqüentemente, que reduziu - e quase suprimiu -, a sensibilidade e a clarividência suficientes para influenciar positivamente (ao menos tanto quanto seria necessário e desejável), quer a felicidade e a qualidade de vida dos homens, quer os efeitos que provocam o aquecimento global e a catástrofe ambiental planetária, para a qual - hoje já praticamente ninguém duvida - caminhamos a passos largos.

Daí que, as nossas últimas palavras para finalizar este longo, sinuoso e fascinante percurso de investigação que empreendemos, sejam dedicadas, precisamente, a expressar a nossa expectativa de que alguns dos conteúdos que tivemos de atravessar com as nossas indagações, reflexões e análises, em especial sobre as problemáticas e temas relacionados com as teorias do conhecimento e com o pensamento político na sua relação com a ciência e a técnica, também possam servir de alguma forma para que este instrumento essencial, que é a política, encontre um pouco de inspiração. Se não para olhar para si própria e ver com mais claridade as armadilhas que enfrenta, inflectindo as suas orientações e práticas dominantes para a construção de um mundo melhor, ao menos para reflectir sobre a pertinência, a profundidade e a genialidade incontestáveis das concepções dos grandes vultos do pensamento mundial que nos serviram de referência.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA REFERENCIADA

ADORNO, Theodor W., *Educação após Auschwitz*, Trad. de Wolfgang. Educação e Emancipação. Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1995.

AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de. *Interpretação*. Disponível em:
<http://bdjur.stj.gov.br/jspui/handle/2011/458>. Acesso em 7 de Maio de 2009.

ALLMENDINGER, Philip & TEWDWR-JONES, Mark. *Planning Futures: New directions for planning theory*, Routledge, New York, 2002.

ALMEIDA, Maria da Conceição de, *Um itinerário do pensamento de Edgar Morin*, 2004.
Disponível em:
<http://www.ihu.unisinos.br/uploads/publicacoes/edicoes/1163186600.42pdf.pdf>. Acesso em: 21 de Agosto de 2008.

AMADO, Miguel Pires, *Planeamento Urbano Sustentável*, Caleidoscópio, Casal de Cambra, 2005.

BIBLIOGRAFIA

ARAÚJO, Rodrigo Silva Rosal de, *O decisionismo estatal e a conciliação nos juizados especiais criminais brasileiros sob o enfoque da antropologia jurídica*. Disponível em <http://web.usach.cl/revistaidea/html/pdf/silva.pdf>. Acesso em: 7 de Maio de 2009.

ARQUITECTOS (Jornal da Ordem dos Arquitectos), nº 198, Julho de 2009.

ASCHER, François, *Metapolis: Acerca do futuro da cidade*. Trad. Álvaro Domingues, Celta Editora, Oeiras, 1998 (1ª ed., 1995).

BANDEIRINHA, José António, *Emília e o espelho de Siza ou a incómoda residência da arquitectura*, Jornal Arquitectos, Jan./Fev./Mar., 2009.

BENGS, Christer, *Planning Theory for the naïve?*, The European of Spatial development. Disponível em <http://www.nordregio.se/EJSD/>. Acesso em: 30 de Agosto de 2010.

BINGRE, Pedro, *A bolha imobiliária: duas faces da mesma (falsa) moeda*. ops!, nº 004, Julho de 2009.

BINGRE, Pedro, ROSETA, Helena, DAVID, Nuno, *Urbanismo e corrupção*. Revista de Opinião Socialista ops!, nº 004, Julho de 2009.

BRAND, Ralf, Hillier, Jean: *'Agon'izing over Consensus – Why Habermasian ideals cannot be 'Real.'*, Planning Theory, 2003, Vol 2(1): 37-59.

CANOTILHO, V. Gomes, *Relações jurídicas poligonais, ponderação ecológica de bens e controlo judicial preventivo*, Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, nº 1, Junho, 1994.

CAPRA, Fritjof, *A Teia da Vida: Uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*. Trad. Newton Roberval Eichenberg, Editora Cultrix, S. Paulo, 2000 (1ª ed., 1996).

CARDOSO, Francisco, *A implantação de sistemas de gestão da qualidade e a descentralização do poder em empresas construtoras*. Disponível em: www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP1999_A0396.PDF. Acesso em 30 de Março de 2009.

CARDOSO, Onésimo de Oliveira, *Comunicação empresarial versus comunicação organizacional: novos desafios teóricos*, 2006. Disponível em, <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n6/10.pdf>. Acesso em: 26 de Abril de 2009.

CARVALHO, João Manuel, *Planeamento Urbanístico e Valor Imobiliário - As parcerias público-privado: teorias, metodologia, potencial*, Principia, Cascais, 2005.

CASTELLS, Manuel, *Problemas de Investigação em Sociologia Urbana*, Trad. de Lemos de Azevedo. Editorial Presença, Lisboa, 1984.

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ALGARVE (CCDRAlg), resumo de pareceres jurídicos 2005 2006. Disponível em <http://www.ccdr-alg.pt/ccdr/index.php?module=ContentExpress&func=display&ceid=431>. Acesso em: 13 de Julho de 2009.

CORREIA, Fernando Alves, *O plano Urbanístico e o princípio da Igualdade*, Tese de doutoramento em Ciências Jurídicas na Faculdade de Direito de Coimbra, Livraria Almedina, Coimbra, 1989.

CORREIA, Fernando Alves, *Problemas Actuais do Direito do Urbanismo em Portugal*, Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente (CEDOUA), nº 2, 1998.

CORREIA, Fernando Alves, *Problemas Actuais do Direito do Urbanismo em Portugal*, Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento do Urbanismo e do Ambiente (CEDOUA), nº 1, 2000.

COUTINHO, Clara Pereira, *A qualidade da investigação educativa de natureza qualitativa: questões relativas à fidelidade e validade*. Disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/7884>. Acesso em 10 de Março de 2009..

COUTINHO, M. S. Pereira, *Racionalidade Comunicativa e Desenvolvimento Humano em Jürgen Habermas: bases de um pensamento educacional*, Edições Colibri, Lisboa, 2002.

DELFANTE, Charles, PELLETIER, Jean, *Cidades e Urbanismo no Mundo*. Trad. Sylvie Canape, Instituto Piaget, Lisboa, 1997 (1ª ed., 1969).

ESPINOSA, *Tratado Político*, Trad. do latim, introdução e notas de Diogo Pires Aurélio a partir da edição estabelecida por Carl Gebhardt, Círculo de Leitores e Temas e Debates, 2008.

ESTUDOS ANALITICOS DOS PDM's. DGOTDU/Universidade Lusíada, Leonel Fadigas

(coord), Lisboa, 1998.

EUROBARÓMETRO 68, *Opinião Pública na união Europeia*", Outono de 2007. Disponível em

http://ec.europa.eu/portugal/pdf/informa/estudos_opiniao/eurobarometro_portugal_68_pt.pdf. Acesso em: 14 de Julho de 2008.

EUROBARÓMETRO 69, *Opinião Pública na união Europeia*", Primavera de 2008.

Disponível em

http://ec.europa.eu/portugal/pdf/informa/estudos_opiniao/eurobarometro_portugal_69_pt.pdf. Acesso em: 14 de Julho de 2008.

EUROSTAT. Disponível em

www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=7128498&att_display=n&att_download=y. Acesso em: 12 de Dezembro de 2008.

FAINSTEIN, Susan S., *New Directions in Planning theory*. Disponível em

<http://www.oamk.fi/luova/hankkeita/entracop/copack/docs/introduction/theories/literature/Fainstein.pdf>. Acesso em: 18 de Agosto de 2010.

FERNANDES DE SÁ, Manuel, *Os problemas e a prática do Urbanismo em Portugal*, Direito do Urbanismo, INA, 1989.

FERNANDES DE SÁ, Manuel, *Planos Operativos de Escala Intermédia – Caracterização Técnica e Arquitectónica*, Sociedade e Território, nº 33, 2002.

FERNANDES, Manuel Correia, *Jornal de Notícias*, de 4 de Maio de 2007.

FERREIRA, António Fonseca, *Situação e perspectivas da gestão do território, em Portugal*. Disponível em: www.setubal.ps.pt/dynamic-media/files/454638623A9ED.pdf. Acesso em 17 de Outubro de 2006.

FISCHER, Frank, *Beyond Empiricism: policy inquiry in postpositivist perspective*. Policy Studies Journal, Vol. 26. No 1, 1998.

FISCHER, José, *Teoria X, Y e Z*. Disponível em:

www.ucs.br/carvi/ccsa/dead/jcwfisch/arquivos/CO/. Acesso em 30 de Março de 2009.

FLYVBJERG, Bent, *Sócrates não gostava do método do estudo de casos: porque você gostaria?*, Revista Brasileira de estudos pedagógicos, 1993. Disponível em <http://www.rbep.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/viewFile/353/358>. Acesso em: 21 de Junho de 2009.

FORESTER, John. *Why Planning Theory? Educating recognizing differences, Mediating Deliberations*. Reviewing Planning Theory. Neuere englischsprachige Beitrage zur planungstheoretischen Diskussion. Aachen 2005.

FRADE, Catarina Cláudia Ferreira, *A Componente Ambiental no Ordenamento do Território*, Dissertação de Mestrado defendida na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, em 1996., Conselho Económico e Social, Lisboa, 1999. Disponível em <http://www.ces.pt/file/doc/225>. Acesso: em 29 de Novembro de 2007.

FREITAS, Catarina, estudo apresentado no site “Competence”, patrocinado pela “Intelligent Energy Europe”. Disponível em: <http://www.transportlearning.net/>. Acesso em 18 de Setembro de 2008.

FRIEDBERG, Erhard. *O Poder e a Regra: Dinâmicas da Acção Organizada*. Trad. de Armando Pereira da Silva, Instituto Piaget, Lisboa, 1995.

FRIEDMANN, John. *Planning Theory Revisited*. Reviewing Planning Theory. Neuere englischsprachige Beitrage zur planungstheoretischen Diskussion. Aachen 2005.

FRIEDMANN, John, WEAVER, Clyde, *Territorio y Funcion: La ecolucion de la planificaion regional*, Instituto de Estudios de Administracion Local, Madrid, 1981.

GADAMER, Hans-Georg. *Elogio da Teoria*, Trad. João Tiago Proença, Edições 70, Lisboa, 2001.

GALVÃO, Sofia, *Alguns Tópicos para uma Reflexão sobre Política de Ordenamento do território em Portugal*, Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, nº 7, 1997.

GARNER, J. F, *O Direito do Urbanismo em Inglaterra*, Direito do Urbanismo, INA, 1989.

GIROUX, Henry A., *The Terror of Neoliberalism: Authoritarianism and the Eclipse of Democracy*, Paradigm Publishers, Ontario, Canada, 2004.

BIBLIOGRAFIA

GONÇALVES, Fernando e BENTO, João, *Política sem Arquitectura, Território sem Memória* Jornal Arquitectos, 232, Julho/Setembro 2008.

GONÇALVES, Pedro, *Controlo prévio das operações urbanísticas após a reforma legislativa de 2007*, Revista nº 01, Direito Regional e Local, Janeiro/Março, CEJUR, 2008.

GOODSPEED, Rob, *Public Participation Theory, Rob Goodspeed Update*. Disponível em: <http://goodspeedupdate.com/2008/2224>. Acesso em: 1 de Fevereiro de 2011.

GREGOTTI, Vittorio, *Território da Arquitectura*. Trad. de Berta Waldman e Joan Villa, Editora Perspectiva, São Paulo – SP – Brasil, 1972.

GUIMARÃES, Cristina, *Novo Regime de Planeamento Urbanístico*, Seminário CCDRn, Porto, 7 de Novembro de 2007.

GUINOTE, José Carlos, *Corrupção e urbanismo: desatar o nó*. Revista de Opinião Socialista ops!, n 004, Julho de 2009.

HABERMAS, Jürgen , *Modernidade versus Pós-modernidade*. Disponível em: <http://www.consciencia.org/modernidade-versus-pos-modernidade-jurgen-habermas>. Acesso em 1 de Dezembro de 2009.

HABERMAS, Jürgen, *¿Como es posible la legitimidad por vía de legalidad?*, Doxas nº 5, 1998.

HABERMAS, Jürgen, *A inclusão do Outro*, Trad. de George Sperber, Edições Loyola, São Paulo, 2002.

HABERMAS, Jürgen, *Arquitectura Moderna e pós-Moderna*, Trad. de Carlos Eduardo Jordão Machado, Novos Estudos CEBRAP, nº 18, 1987.

HABERMAS, Jürgen, *Conhecimento e Interesse*, Trad. de José N. Heck, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1973.

HABERMAS, Jürgen, *Derechos Humanos y Soberanía Popular: Las Concepciones Liberal y Republicana*, Derechos y Libertades, Revista del Instituto Bartolomé de las Casas, Año nº 2, Nº 3, 1994, p. 215-230.

HABERMAS, Jürgen, *Direito e Democracia*, Trad. de Flávio Beno Siebeneichler – UGF,

Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen, *El Discurso Filosófico de la Modernidad*, version castelhana de M. Jiménez Redondo, Taurus, 1989.

HABERMAS, Jürgen, *Era das Transições*, Trad. de Flávio Beno Siebeneichler, Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, 2003.

HABERMAS, Jürgen, *Passado como Futuro*; Trad. de Flávio Beno Siebenichler, Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, 1993.

HABERMAS, Jürgen, *Pensamento Pós-metafísico: Estudos filosóficos*, Trad. de Nachmetaphysisches Denken, Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, 1990.

HABERMAS, Jürgen, *Pensamento Verdade e justificação: Ensaio filosóficos*, Trad. de Milton Camargo Mota, Edições Loyola, São Paulo, 2004.

HABERMAS, Jürgen, *Racionalidade e Comunicação*, Trad. de Paulo Rodrigues, Edições 70, Lisboa, 2002.

HABERMAS, Jürgen, RAWLS, John, *Debate sobre el liberalismo político*, Trad. de Gerard Vilar Roca, Ediciones Paidós, I. C. E. de la Universidad Autónoma de Barcelona – Buenos Aires – México, 2000.

HABERMAS, Jürgen, *Técnica e Ciência como Ideologia*, Trad. de Artur Morão, Edições 70, Lisboa, 1968.

HABERMAS, Jürgen, *Teoría de la acción comunicativa, I: Racionalidad de la acción y racionalización social*, Taurus Humanidades, Madrid, 1989.

HABERMAS, Jürgen, *Três modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberative*, Trad. de Manuel Jiménez Redondo (Universidad de Valencia), 2005, Polis, Revista de la Universidad Boliviana, año/vol. 4, Nº 010, Universidad Biliviana, Santiago, Chile.

HALL, Peter, *Cidades do Amanhã: Uma história Intelectual do Planeamento e do Projecto Urbanos no Século XX*, Trad. de Pérola de Carvalho, Editora Perspectiva, São Paulo, 1988.

BIBLIOGRAFIA

HAROUËL, Jean-Louis, *História do Urbanismo*. Trad. de Ivone Salgado, Papirus Editora, São Paulo – Brasil, 1998.

HEALEY, Patsy, *A Planner's Day: Knowledge and Action in Communicative Practice*. APA Journal. 1992.

HEALEY, Patsy, *Collaborative Planning – Shaping places in fragmented Societies*. Houndmills and London: MacMillan Press, 1997.

HEALEY, Patsy, *Collaborative Planning in a Stakeholder Society*. Town Planning Review, Vol 69, No 1. 1998.

HEALEY, Patsy, *Creativity and Urban Governance*. Policy Studies, Vol 25, No 2/ June 2004.

HEALEY, Patsy, *New Partnerships in Planning and Implementing Future-oriented Development in European Metropolitan Regions*. Disponível em http://www.bbsr.bund.de/nn_21832/BBSR/EN/Publications/lzR/2000/11__12Healey,templated=raw,property=publicationFile.pdf/11_12Healey.pdf. Acesso em: 18 de Agosto de 2010.

HEALEY, Patsy, *Planning Throught Debate: The Comunicative Turn in Planning Theory*.

Disponível em

<ftp://124.42.15.59/ck/201104/165/087/082/338/Theory%20and%20Action%20in%20Language%20Policy%20and%20Plannig.%20%20.pdf>. Acesso em: 18 de Agosto de 2010.

HEBBERT, Michael, *El Grupo de Trabajo – Task Force – y el Nuevo enfoque del urbanismo británico*. Disponível em: <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/viewFile/298/299>. Acesso em: 24 de Julho de 2010.

HUSSON, Michel, *Crisis: salarios contra ganancias*. Disponível em, <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=76381>. Acesso em: 26 de Abril de 2009.

INNES, Judith E., *Planning Theory's Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive Practice*. Reviewing Planning Theory. Neuere englischsprachige Beiträge zur planungstheoretischen Diskussion. Aachen 2005.

INNES, Judith E., BOOHER, David E., *Foxes, Hedgehogs, and the Effort to Totalize Planning Theory: A case Study in Academic Controversy*. 2007, Disponível em

http://www.iis-communities.nl/.../Innes_booherfoxes_hedgehogs.doc. Acesso em: 18 de Agosto de 2010.

INNES, Judith E., BOOHER, David E., *Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century*, Planning Theory & Practice, Vol. 5, Nº 4, 419-436, December 2004.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (INE), Estudo sobre o Poder de Compra Concelhio, Nº 7 – Edição de 2007. Poder de compra associado aos territórios urbanos, destacando-se a Grande Área Metropolitana de Lisboa, o Algarve e o Grande Porto. Disponível em www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=7128498&att_display=n&att_download=y. Acesso em: 12 de Dezembro de 2008.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (INE), Portal. Disponível em http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=10868183&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt. Acesso em: 8 de Dezembro, de 2008.

ISRAEL. A. Costa, *Que é filosofia? Comentários sobre o conceito de filosofia, segundo Karl Jaspers*. Disponível em http://ialexandria.sites.uol.com.br/textos/israel_textos/que_e_filosofia.htm. Acesso em: 26 de Abril de 2009.

JACINTO, José Alfredo, *Participação pública e comunicação política no espaço democrático municipal*. Disponível em <http://www.esel.ipleiria.pt/files/f1030.1.pdf>. Acesso em: Abril de 2007.

JANESICK, Valerie J., *A Dança do Planejamento em Pesquisa Qualitativa: Metáfora, Metodologia e Significado*. Disponível em <http://www.artedaconversacao.com/wp-content/uploads/2008/03/a-danca-do-planejamento-em-pesquisa-qualitativa.pdf>. Acesso em: 16 de Março de 2009.

LACAZE, Jean-Paul, *O Ordenamento do Território*. Trad. de Fernando Tomar, Instituto Piaget, Lisboa, 1998.

LACAZE, Jean-Paul, *Os Métodos do Urbanismo*. Trad. de Marina Appenzeller, Papirus, São Paulo – Brasil, 1990.

LAGE, Carlos, *Jornal de Notícias*, de 2 de Maio de 2007.

BIBLIOGRAFIA

LÉVY, Pierre. *El anillo de oro: Inteligencia colectiva y propiedad intelectual*. Disponível em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1997/09/pdf/chhibber.pdf>. Acesso: em: 4 de Março de 2008.

LIET-VEAUX, Georges, *O Direito do Urbanismo em França*, Comunicação apresentada no curso realizado no Instituto Nacional de Administração, Direito do Urbanismo, INA, 1988.

LÔBO, Manuel da Costa, *Planeamento urbano em Portugal*, Sociedade e Território, nº 21, 1995.

LÔBO, Margarida Souza, *Planos de Urbanização – A Época de Duarte Pacheco*, Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU) e Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto (FAUP), Porto, 1995.

LOURENÇO, Júlia Maria, *Expansão Urbana: Gestão de Planos-Processo*, Fundação Calouste Gulbenkian, Fundação para a Ciência e a Tecnologia. 2003.

LUCE, Stephanie, Público, 8 de Maio de 2009.

LYNCH, Kevin, *A Boa Forma da Cidade*. Trad. de Jorge Manuel Costa Almeida e Pinto, Edições 70, Lisboa, 1999.

LYNCH, Kevin, *A Imagem da Cidade*, Trad. de Maria Cristina Tavares Afonso, Edições 70, Lisboa, 1999.

MADARIAGA, Inês Sánchez de, *Introducción al Urbanismo: Conceptos y métodos de la planificación urbana*, Alianza Editorial, Madrid, 1999.

MADARIAGA, Inês Sánchez de, *Nuevos enfoques del planeamiento*, Urban, nº 4, 2000.

MALDONADO, Tomás, *Meio Ambiente e Ideologia*. Trad. de António Luís Moreira, Socicultur, Lisboa, 1971.

MARTINS, Fernando, *Revisão do RGEU: o conformismo enquanto directriz de um processo*, Jornal Arquitectos, 226, Janeiro/Março 2007.

MARTINS, Ronei Ximene, *Modernidade Reflexiva e Sociedade de Riscos*. Disponível em, <http://rxmartins.pro.br/teceduc/modernidade-e-riscos.pdf>, versão em html. Acesso em: 12 de Janeiro de 2009.

McADAMS, Michael Andrew, KOCAMAN, Sinan, KARA, Fatih, KARAKUYU, Mehmet, *Teaching Urban Planning Trough the Metaphorical Prism of Complexity Science*, (Março de 2009). Disponível em: <http://www.fatih.edu.tr/~mcadams/pub.htm>. Acesso em Novembro de 2010.

MELA, Alfredo, *A Sociologia das Cidades*. Trad. Eduardo Saló, Editorial Estampa, Lisboa, 1999.

MELLOR, J. R., *Sociologia Urbana*. Trad. Álvaro Lopes Monteiro, Rés-Editora, Porto, 1984.

MICHEL, Murillo, “As Teorias X e Y e suas potencialidades de aplicação a sistemas administrativos de recursos humanos em organizações nos dias atuais”. Disponível em, www.revista.inf.br/adm08/pages/artigos/artigo01.pdf. Acesso em: 30 de Março de 2009.

MIONI, Alberto, *La ciudad existente y la ciudad soñada: Consideraciones sobre el uso de la Historia Urbana en el Planeamiento Urbanístico*. Ciudades, nº 3, Instituto de Urbanística de la Universidad de Valladolid, 1996.

MOLES, Abrahm A., *Ciências do Impreciso*. Trad. Pedro Barbosa, Edições Afrontamento, Porto, 1995.

MORA, Alvarez, *Contra un urbanismo adjetivado*, Ciudades nº 2, “La enseñanza del urbanismo. Una perspectiva europea”, Instituto de Urbanística, Universidad de Valladolid.

MORGADO, Maria José, *Sistema de licenciamento favorece associação à corrupção*. Revista de Opinião Socialista ops!, n 004, Julho de 2009. Disponível em <http://www.opiniaosocialista.org/index.htm>. Acesso em: 15 de Outubro de 2009.

MORIN, Edgar, *A Cabeça Bem-Feita: Repensar a reforma, refomar o pensamento*, Trad. Eloá Jacobina, Bertrand Brasil, 2003.

MORIN, Edgar, *Ciência com Consciência*. Trad. de Maria D. Alexandre e Maria Alice Sampaio Dória, Bertrand Brasil, 2005.

MORIN, Edgar, *Da necessidade de um pensamento complexo*, Tradução de Juremir Machado da Silva. Disponível em: <http://edgarmorin.org.br/textos.php?tx=19>. Acesso em: 14 de Fevereiro de 2007.

BIBLIOGRAFIA

MORIN, Edgar, KERN, Anne Brigitte, *Terra Pátria*, Trad. Armando Pereira da Silva. Instituto Piaget, Lisboa, 1993.

MORIN, Edgar, *El Método III – El Conocimiento del Conocimiento*. Trad. Ana Sánchez, Ed. Cátedra, Madrid, 2002.

MORIN, Edgar, *Introdução ao Pensamento Complexo*, Trad. Dulce Matos. Instituto Piaget, Lisboa, 2001.

MORIN, Edgar, *O Método – 1. A Natureza da Natureza*, 2ª Ed. Publicações Europa – América, 1997.

MORIN, Edgar, *O Problema Epistemológico da Complexidade*, 3ª Ed. Publicações Europa – América, Mem Martins, 2002.

MORIN, Edgar, *Os saberes necessários à educação do futuro*, Trad. de Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya, Edições UNESCO Brasil, 2000.

MORIN, Edgar, *Para Navegar no século XXI, Tecnologias do Imaginário e Cibercultura*, 3ª Ed., Edipucrs/Sulina, Porto Alegre, 2003.

MUKAROVSKY, Jan, *Escritos sobre Estética e Semiótica da Arte*. Trad. de Manuel Ruas, a partir da versão espanhola. Editorial estampa, Lisboa, 1998.

NEUMAN, Michael, *Does Planning Need the Plan?*, Journal of the Planning Association, Vol. 64, Nº 2, Spring 1998. American Planning Association, Chicago, IL.

NUUESTRO PLANETA, la revista del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Nuestro Planeta, (PNUMA). Tomo 16 Nº 1. Disponível em: <http://www.scribd.com/doc/6757624/Revistas-Unep-Cidades-Verdes>. Acesso em 5 de Junho de 2009.

OBSERVATÓRIO DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO. Jornal de Notícias, 19 de Dezembro de 2008.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, *A alteração legislativa ao Regime Jurídico de Urbanização e Edificação: uma lebre que saiu gato...?*, Revista Direito Regional e Local, nº 00, Outubro/Dezembro, CEJUR, 2007.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Leis decretos e afins urbanísticos no contexto europeu*, Sociedade e Território nº 37/38, 2004.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Os Princípios da Nova Lei do Ordenamento do Território: da hierarquia à coordenação*, Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento do Urbanismo e do Ambiente (CEDOUA), nº 1, 2000 e nº 2, 1998.

OLIVEIRA, Valente de, *Jornal de Notícias*, de 3 de Maio de 2007.

ORDEM DOS ARQUITECTOS. *Parecer sobre o anteprojecto de revisão do Regulamento Geral de Edificações Urbanas (RGEU)*. Disponível em http://www.oasmn.org/pdf_upload/Revisao%20RGEU%20-%20parecer%20aprovado%20CDN.pdf. Acesso em: 12 de Julho de 2009.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO (OCDE), (Relatório sobre Crescimento e Desigualdades divulgado em 21 de Outubro de 2008).

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO (OCDE), Relatório divulgado em 2 de Março de 2009.

OSERVATÓRIO NACIONAL DE RECURSOS HUMANOS (ONRH). Disponível em http://www.onrh.org/resultados_nacionais.php. Acesso em: 3 de Abril de 2009.

PARDAL, Sidónio, *Argumentos para a fundamentação da legislação urbanística*, I Congresso de Urbanistas Portugueses, Ermesinde, 8 a 10 de Novembro de 2002.

PARDAL, Sidónio, *O Direito ao Território*. Disponível em http://www.sidoniopardal.com/22_fduc.pdf. Acesso em 27 de Agosto de 2007.

PARDAL, Sidónio, *Os Problemas e a Prática do Urbanismo – Limites e alcance da intervenção municipal*. Disponível em <http://www.sidoniopardal.com/conferencias.html>. Acesso em 27 de Agosto de 2007.

PARDAL, Sidónio, *O Urbanismo na Contradição entre o Interesse Público e a Margem de Decisão do Proprietário Privado*. Disponível em <http://www.sidoniopardal.com/conferencias.html>. Acesso em 27 de Agosto de 2007.

PARDAL, Sidónio, *As Áreas Urbanizáveis e a Urbanização Programada*. Disponível em

<http://www.sidoniopardal.com/conferencias.html>. Acesso em 27 de Agosto de 2007.

PARDAL, Sidónio, *Patologias do Planeamento Urbanístico, Problemas Críticos e Aspectos da sua Prática a Mudar de Imediato*. Disponível em <http://www.sidoniopardal.com/conferencias.html>. Acesso em 27 de Agosto de 2007.

PARDAL, Sidónio, *Notas sobre o Ordenamento do Território*. Disponível em <http://www.sidoniopardal.com/conferencias.html>. Acesso em 27 de Agosto de 2007.

PARDAL, Sidónio *Apontamentos sobre o Actual Regime Jurídico dos Planos Territoriais – Comentários ao Decreto-Lei nº 310/2003, de 10 de Dezembro*. Disponível em <http://www.sidoniopardal.com/conferencias.html>. Acesso em 27 de Agosto de 2007.

PARDAL, Sidónio, *A Organização do Poder e as Novas Territorialidades*. Disponível em <http://www.sidoniopardal.com/conferencias.html>. Acesso em 27 de Agosto de 2007.

PARDAL, Sidónio, *Argumentos para a Fundamentação da Legislação Urbanística*. http://www.sidoniopardal.com/20_%20aupeappla.pdf. Acesso em 27 de Agosto de 2007.

PASSET, René, *A Ilusão Neoliberal: O homem é joguete ou actor da história?* Trad. de Manuela Torres, Terramar, Lisboa, 2002.

PINA, Manuel António, *Jornal Notícias*, 16 de Dezembro de 2008.

PORTAS, Nuno, *A execução dos Planos Directores Municipais*, Associação Portuguesa de Direito do Urbanismo, Almedina, 1998.

PORTAS, Nuno, *Depoimento de Nuno Portas – Entrevista de António Fonseca ferreira*, *Sociedade e Território*, nº 33, 2002.

PORTAS, Nuno, *El Planeamiento Urbano como Proceso de Regulacion Variable*, *Ciudades*, nº 3, Instituto de Urbanística de la Universidad de Valladolid, 1996.

PORTAS, Nuno, *O Processo também desenha – Entrevista*, *Arquitectura e Vida*, nº 51, 2004.

PORTAS, Nuno, *Os Planos Directores como instrumentos de regulação*, *Sociedade e Território*, nº 22, 1995.

PUTNAM, Robert, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Simon & Schuster, New York, 2000.

PUTNAM, Robert, *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*, Rio de Janeiro: FGV, 1996.

QUADROS, Fausto de, *Princípios fundamentais de Direito Constitucional e de Direito Administrativo em matéria de Direito de Urbanismo*, Direito do Urbanismo, INA, 1989.

RICALDE, Maricruz Castro, *Ética y Discursso Periodístico: ¿Una Vuelta al Humanismo?*, Palavra-Chave, Diciembre, nº 005, Universidad de La Sabana, Bogotá, Colômbia; Disponível em <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/649/64900504.pdf>, Acesso em: 16 de Janeiro de 2008.

RIVAS SANZ, Juan Luís de las, *El Espacio como Lugar: sobre la naturaleza de la forma urbana*, Universidad de Valladolid, 1992.

ROCHLITZ, Rainer (Coord.), *Habermas: O uso público da razão*. Trad. Léa Novaes, Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, 2005.

ROSA, F. A. de Miranda, *Sociologia do Direito: O fenómeno jurídico como fato social*, Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, 1999.

ROSETA, Helena, Cidade, especulação e democracia. Revista de Opinião Socialista ops!, n 004, Julho de 2009.

ROSETA, Helena, *Do urbanismo totalitário ao crime urbanístico*, Jornal Arquitectos, Jan./Fev./Mar., 2009.

SEQUEIRA, Eugénio Menezes, *Ordenamento e Urbanismo: política, ambiente e corrupção*. Revista de Opinião Socialista ops!, n 004, Julho de 2009.

SILVA, Susana Tavares da, Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente, (CEDOUA), nº 1, 2000.

SIZA, Álvaro, *Um processo participativo também pode ser manipulável*, Jornal Arquitectos, Jan./Fev./Mar., 2009.

THOMAS, Michel, *Planeamiento y Democracia Radical*, Cartas Urbanas, nº 6, 2000.

VALA, Jorge, Inquérito Social Europeu (ESS III). Disponível em <http://www.europeansocialsurvey.org>. Acesso em: 8 de Dezembro de 2008.

VARELA, Antunes, *Feitura das Leis*, Instituto Nacional de Administração, 2º V., Lisboa, 1986.

VENUTI, G. Campos, *La Administración del Urbanismo*, Editorial Gustavo Gili, S. A., Barcelona, 1971.

VIRTANEN, Marianna *et al.*, *Long Working Hours and Cognitive Function - The Whitehall II Study*, American Journal of Epidemiology. Disponível em: <http://aje.oxfordjournals.org/>. Acesso em 2 de Março de 2009.

VIVANCOS, Adriano, CARDOSO, Francisco, *A implantação de sistemas de gestão da qualidade e a descentralização do poder em empresas construtoras*. Disponível em, www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP1999_A0396.PDF. Acesso em 30 de Março de 2009.

WORLD DEVELOPMENT REPORT 1997 - *The state in a changing world*. Published for the World Bank, Oxford University Press. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/1997/06/01/000009265_3980217141148/Rendered/PDF/multi0page.pdf. Acesso: em: 12 de Fevereiro de 2008.

LEGISLAÇÃO REFERENCIADA

Decreto-Lei nº 24.802: Obriga as câmaras municipais do continente e ilhas adjacentes a promover o levantamento de plantas topográficas e a elaboração de planos gerais de urbanização. Diário da República, I Série de 1934-12-21, Ministério das Obras Públicas e Comunicações.

Decreto-Lei n.º 31 095: Aprova o Código Administrativo e o Estatuto dos Distritos Autónomos das Ilhas Adjacentes. Diário da República nº 303, Suplemento, I Serie de 1940-12-31. Ministério do Interior – Direcção Geral de Administração Política e Civil.

Decreto-Lei nº 33.921: Torna obrigatório às câmaras municipais do continente e ilhas adjacentes promover o levantamento de plantas topográficas e a elaboração de planos gerais de urbanização e expansão das sedes dos seus municípios, em ordem a obter a

sua transformação e desenvolvimento segundo as exigências da vida económica e social, da estética, da higiene e da viação, com o máximo proveito e comodidade para os seus habitantes. Diário da República, I Série de 1944-09-05, Ministério das Obras Públicas e Comunicações.

Decreto-Lei nº 35.931: Determina que os anteplos de urbanização aprovados pelo Ministro sobre parecer do Conselho Superior de Obras Públicas sejam obrigatoriamente respeitados em todas as edificações, reedificações ou transformações de prédios e no traçado de novos arruamentos nas áreas das sedes de concelho e demais localidades ou zonas por eles abrangidos, sendo-lhes aplicáveis as disposições do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 33921 e do artigo 61.º do Código Administrativo. Diário da República, I Série de 1946-11-04, Ministério das Obras Públicas e Comunicações.

Decreto-Lei nº 166/70: Procede à reforma do processo de licenciamento municipal de obras particulares. Diário da República nº 88, I Serie de 1970-04-15. Ministério do Interior e das Obras Públicas.

Decretos-Lei nº 560/71: Determina que as câmaras municipais do continente e ilhas adjacentes sejam obrigadas a promover a elaboração de planos gerais de urbanização das sedes dos seus municípios e de outras localidades, em ordem a obter a sua transformação e desenvolvimento segundo as exigências da vida económica e social, da estética, da higiene e da viação, com o máximo proveito e comodidade para os seus habitantes - Revoga os Decretos-Leis n.os 33921 e 35931. Diário da República, nº 294, I Série de 1971-12-17. Ministério das Obras Públicas – Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização.

Decretos-Lei nº 561/71: Define os requisitos de ordem técnica a que devem obedecer os planos gerais e parciais de urbanização e os planos de pormenor. Diário da República, nº 294, I Série de 1971-12-17. Ministério das Obras Públicas – Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização.

Decreto-Lei nº 73/73: Define os preceitos a que deve obedecer a qualificação dos técnicos responsáveis pelos projectos de obras sujeitas a licenciamento municipal. Diário da República nº 50, I Série de 1973-02-28. Ministério das Obras Públicas – Gabinete do Ministro.

Constituição da República portuguesa – CRP

Lei nº 79/77: Define as atribuições das autarquias e competências dos respectivos órgãos. Diário da República, nº 247, I Série de 1977-10-25. Assembleia da República.

Decreto-Lei nº 208/82: Define o quadro regulamentar dos planos directores municipal, Diário da República, nº 119, I Série de 1982-05-26, Ministérios da Qualidade de Vida, da Administração Interna e da Habitação, Obras Públicas e Transportes.

Lei nº 1/87: Finanças locais. Diário da República nº 4, I Série de 1987-01-06. Assembleia da República.

Decreto-Lei nº 176-A/88: Revê a disciplina jurídica dos planos regionais de ordenamento do território. Diário da República nº 115, Suplemento, I Série de 1988-05-18. Ministério do Planeamento e da Administração do Território.

Decreto-Lei nº 384/88: Estabelece o novo regime de emparcelamento rural, Diário da República, nº 247, I Série de 1988-10-25. Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação.

Decreto-Lei nº 69/90: Disciplina o regime jurídico dos planos municipais de ordenamento do território. Diário da República nº 51, I Série de 1990-03-02. Ministério do Planeamento e da Administração do Território.

Decreto-Lei nº 103/90: Desenvolve as bases gerais do regime de emparcelamento e fraccionamento de prédios rústicos, Diário da República, nº 68, I Série de 1990-03-22. Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação.

Decreto-Lei nº 442/91: Aprova o Código do Procedimento Administrativo (CPA), I-A Série de 1991-11-15, Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-Lei nº 445/91: Aprova o regime de licenciamento de obras particulares. Diário da República nº 267, I-A Série de 1991-11-20. Ministério do Planeamento e da Administração do Território.

Portaria nº 1182/92: Regulamenta os parâmetros do dimensionamento das parcelas destinadas a espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos de utilização colectiva a que se refere o artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 448/91 de 29 de Novembro. Diário da República nº 294, I-B Série de 1992-12-22. Ministério do Planeamento e da Administração do Território.

Decreto-Lei nº 83/94: Estabelece o regime jurídico do certificado de conformidade dos projectos de obras sujeitas a licenciamento municipal. I-A Serie de 1994-03-14. Ministério do Planeamento e da Administração do Território.

Decreto-Lei nº 250/94: Altera o Decreto-Lei n.º 445/91 de 20 de Novembro (estabelece o regime jurídico do licenciamento municipal de obras particulares). Diário da República nº 239, I-A Série de 1994-10-15. Ministério do Planeamento e da Administração do Território.

Decreto-Lei nº 151/95: Harmoniza o regime jurídico dos planos especiais de ordenamento do território. Diário da República, nº 144, I-A Série de 1995-06-24. Ministério do Planeamento e da Administração do Território.

Lei nº 34/95: Autoriza o Governo a alterar o Código do Procedimento Administrativo. Diário da República nº 190, I-A Serie de 1995-08-18. Assembleia da República.

Decreto-Lei nº 6/96: Altera o Código do Procedimento Administrativo. Diário da República nº 26, I-A Serie de 1996-01-31. Presidência do Conselho de Ministros.

Lei nº 42/98: Lei das Finanças Locais, Diário da República nº 180, I-A Série de 1998-08-06. Assembleia da república.

Lei nº 48/98: Estabelece as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo. Diário da República nº 184, I-A Série de 1998-08-11. Assembleia da república.

Decreto-Lei nº 380/99: Estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (RJGT). Diário da República nº 222, I-A Série de 1999-09-22. Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.

Decreto-Lei nº 555/99: Estabelece o regime jurídico da urbanização e edificação (RJUE). Diário da República nº 291, I-A Série de 1999-12-16. Ministério do Planeamento e da Administração do Território.

Decreto-lei 177/2001: Altera o Decreto-Lei n.º 555/99 de 16 de Dezembro, que estabelece o regime jurídico da urbanização e da edificação (RJUE). Diário da República nº 129, I-A Série de 2001-06-04. Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território.

Portaria n.º 1110/2001: Determina quais os elementos que devem instruir os pedidos de informação prévia, de licenciamento e de autorização referentes a todos os tipos de operações urbanísticas. Diário da República nº 218, I-B Série de 2001-09-19. Ministério do Equipamento Social e do Ambiente e do Ordenamento do Território.

Portaria nº 1136/2001: Fixa os parâmetros para o dimensionamento das áreas destinadas

a espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos de utilização colectiva. Diário da República nº 223, I-B Série de 2001-09-25. Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território.

Decreto-Lei nº 310/2003: Altera pela segunda vez o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de Setembro (RJIGT). Diário da República nº 284, I-A Série de 2003-12-10. Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente.

Lei nº 60/2007: Procede à sexta alteração ao Decreto-Lei n.º 555/99 de 16 de Dezembro, que estabelece o regime jurídico da urbanização e edificação (RJUE). Diário da República nº 170, I Série de 2007-09-04. Assembleia da República.

Decreto-Lei nº 316/2007: Procede à quinta alteração ao Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de Setembro (RJIGT), que estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial. Diário da República nº 181, I Série de 2007-09-19. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

Portaria nº 701 – H/2008, de 29 de Julho (que revoga e substitui a Portaria de 7 de Fevereiro de 1972, publicada no Diário da República, 2ª série, nº 35 – suplemento -, de 11 de Fevereiro de 2008.

Portaria nº 216-B/2008: Fixa os parâmetros para o dimensionamento das áreas destinadas a espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos de utilização colectiva. Diário da República nº 44, Suplemento, I Série de 2008-03-03. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

Portaria nº 232/2008: Determina quais os elementos que devem instruir os pedidos de informação prévia, de licenciamento e de autorização referentes a todos os tipos de operações urbanísticas, e revoga a Portaria n.º 1110/2001 de 19 de Setembro. Diário da República nº 50, I Série de 2008-03-11. Ministérios do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

Lei nº 31/2009: Aprova o regime jurídico que estabelece a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projectos, pela fiscalização de obra e pela direcção de obra, que não esteja sujeita a legislação especial, e os deveres que lhes são aplicáveis e revoga o Decreto n.º 73/73, de 28 de Fevereiro.

Diário da República nº 127, I Série de 2009-07-03. Assembleia da República.

Decreto-Lei nº 26/2010: Procede à décima alteração ao Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, que estabelece o regime jurídico da urbanização e edificação, e procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 107/2009, de 15 de Maio. Diário da República nº 263, I Série de 2010-03-30. Presidência do Conselho de Ministros.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ALBERTI, Leon Battista, *De Re Aedificatoria*, Trad. de Javier Fresnillo Núñez, Ediciones Akal, Madrid, 1991.

ALVES, André Azevedo, MOREIRA, José Manuel, *O Que É a escolha Pública? – Para uma análise económica da política*. Principia, Publicações Universitárias e Científicas, S. João do Estoril, 2004.

BARDET, Gaston, *O Urbanismo*. Trad. de Flávia Cristina S. Nascimento. Papirus Editora, Campinas – Brasil, 1990.

BENEVOLO, Leonardo, *As Origens da Urbanística Moderna*. Trad. de Conceição Jardim e Eduardo L. Nogueira, Editorial Presença, Lisboa, 1993.

CHAPIN, F. Stuart, *Planificación del Uso del Suelo Urbano*. Trad. de José Antonio Candeira, Oikos-tau, S. A. – ediciones, Barcelona, 1977.

DONNE, Marcella Delle, *Teorias sobre a Cidade*. Trad. de José Manuel Vasconcelos, Edições 70, Lisboa, 1990.

DOXIADIS, Constantinos A., *Arquitectura em Transição*. Trad. de Aníbal S. A. Vieira, Arménio Amado – Editor, Coimbra, 1965.

FRIEDMANN, John. *Planning in the Public Domain: From knowledge to action*. Princeton University Press, Princeton – New Jersey, 1987.

GIDDENS, Anthony, *O Mundo na Era da Globalização*. Trad. de Saul Barata, Editorial Presença, Lisboa, 2000.

BIBLIOGRAFIA

HABERMAS, Jürgen, *Direito e Moral*. Trad. de Sandra Lippert, Instituto Piaget, Lisboa, 1999.

HABERMAS, Jürgen, *O Discurso Filosófico da Modernidade*. Trad. de Ana Maria Bernardo *et al*, a partir da 2ª edição alemã, publicada pela Suhrkamp Verlag em 1985, Publicações Dom Quixote, Lisboa, 2000.

HABERMAS, Jürgen, *Racionalidade e Comunicação*. Trad. de Paulo Bernardo, Edições 70, Lisboa, 2002.

HESSEN, Johannes, *Teoria do Conhecimento*. Trad. de António Correia, Arménio Amado Editor, Coimbra, 1978.

KLEIN, Naomi, *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*, Knopf Canada, Toronto, Ontario, 2008.

KRIER, Léon, *Arquitectura: escolha ou fatalidade*. Trad. de António Sérgio Rosa de Carvalho, Estar-Editora, Lisboa, 1999.

LACAZE, Jean-Paul, *A Cidade e o Urbanismo*. Trad. de Magda Bigotte de Figueiredo, Instituto Piaget, Lisboa, 1999.

LAKATOS, Imre. *Falsificação e Metodologia*. Trad. de Emília Picato Tavares M. Mendes, Edições 70, Lisboa, 1999.

MADRIGAL, Manuel Saravia, *La Urbanística como Frontera, y otros Ensayos*. Secretariado de Publicaciones Universidad de Valladolid, Valladolid, 1990.

MARTÍN, António Zárate, *El Espacio Interior de la Ciudad*. Editorial Síntesis, Madrid, 1991.

MONTANER, Josep Maria, *A modernidade superada/arquitectura, arte e pensamento do século XX*. Trad. de Esther Pereira da Silva e Carlos Muñoz, Gustavo Gili, Barcelona, 2001.

MOYA, Luis (coord.), *La Práctica del Planeamiento Urbanístico*. Editorial Síntesis, Madrid, 1999.

NEVES, António Oliveira das, *Planeamento Estratégico e Ciclo de Vida das Grandes Cidades: Os exemplos de Lisboa e de Barcelona*, Celta, Oeiras, 1996.

NOGUERA, Juli Esteban, *La ordenación urbanística: conceptos, herramientas y prácticas*. Electa, Barcelona, 2003.

NORBERG-SCHULZ, Christian, *Intenciones en Arquitectura*. Trad. de Jorge Sainz Avia y Fernando González Fernández Valderrama, Gustavo Gili, Barcelona, 1998.

PANERAI, Philippe, MANGIN, David, *Proyectar la Ciudad*. Trad. de Inés Sánchez de Madariaga (edit.), Celeste Ediciones, Madrid, 2002.

PUTNAM, Robert, *Bowling Together: The United state of America*. Disponível em: <http://spectrum.troy.edu/~shelton/Articles/Putnam.pdf>. Acesso em 14 de Fevereiro de 2009.

RELPH, Edward. *A Paisagem Urbana Moderna*. Trad. de Ana MacDonald Carvalho, Edições 70, Lisboa, 1990.

ROSSI, Aldo, *La arquitectura de la ciudad*. Trad. de Josep Maria Ferrer, Gustavo Gili, Barcelona, 1999.

SANTILLÁN, José Fernandez, *Capital social y desarrollo rural*. Disponível em: http://www.pa.gob.mx/publica/rev_23/José%20Santillán.pdf. Acesso em 27 de Março de 2009.

SIMON, Herbert A., *As Ciências do Artificial*, Trad. de Luís Moniz Pereira, Arménio Amado Editor, Coimbra, 1981.

ANEXOS