

AS DETERMINANTES ECONÓMICAS E POLÍTICAS DO PLANEAMENTO MUNICIPAL EM PORTUGAL

CARLOS NUNES SILVA⁽¹⁾

INTRODUÇÃO

Nos estudos portugueses sobre o planeamento urbano municipal predominam as descrições de experiências de planeamento, com um enviezamento empirista que reduz em muito o seu interesse para uma explicação do processo de planeamento.

Nos países anglo-saxónicos, pelo contrário, as abordagens teoricamente orientadas têm privilegiado os factores determinantes desse processo: económicos, políticos, ideológicos e organizativos. Não obstante constituírem um avanço há, em algumas delas, ou uma sobrevalorização do papel dos indivíduos a expensas do contexto em que se inserem ou da estrutura em detrimento da acção individual.

Em trabalhos anteriores procuramos superar estas limitações através de um quadro teórico que articula a estrutura com a acção voluntária dos agentes do planeamento, com a finalidade de apreender a complexidade das relações entre as transformações económicas e políticas e as alterações no quadro normativo e na prática do planeamento urbano municipal (SILVA, 1986; 1987; 1987a; 1988).

Entre as abordagens teóricas que perspectivam o processo de planeamento em função do contexto económico distinguem-se duas

(1) Assistente da Faculdade de Letras de Lisboa, colaborador do Centro de Estudos Geográficos, Faculdade de Letras de Lisboa, 1699 Lisboa Codex. Tel:(351-1) 794 02 18 Fax:(351-1) 793 86 90. Durante o período de preparação deste texto beneficiou de uma bolsa do INIC/JNICT.

tendências: a que interpreta o planeamento como um instrumento de correcção das ineficiências e falhas do mercado, na tradição liberal, e uma outra que explica o processo de planeamento em função das disfunções no processo de acumulação do capital, dentro da tradição materialista⁽²⁾.

Assim, na linha da perspectiva teórica utilizada em trabalhos anteriores, mas dando agora uma maior ênfase à conjuntura económica e política nacional, a exposição que se segue está estruturada em torno de uma (hipó)tese central: os processos de transformação económica e social, desiguais no tempo e no espaço, são os mecanismos estruturantes do processo de planeamento urbano municipal e a evolução macroeconómica o condicionamento principal da definição do quadro normativo do planeamento urbano municipal.

A alternância de fases de crescimento económico com fases de austeridade e recessão tem efeitos diferenciados no sistema de planeamento e nas várias regiões, neste caso em função das estruturas económicas e processos de produção dominantes. É como o mercado não proporciona determinados bens, os bens de consumo colectivo (CASTELLS, 1981) ou, numa outra perspectiva, os bens públicos (MUSGRAVE, 1989), muitos dos custos do sector privado, nomeadamente os resultantes das reestruturações, são socializados e, por isso, o Estado é também um parceiro no processo de acumulação, nomeadamente através do planeamento urbano municipal.

A racionalidade formal para o controlo urbanístico que exerce, quanto à localização e quantidade de solo para os diferentes usos e quanto aos aspectos estéticos e de densidade, é a melhoria do uso do solo em função do interesse público.

Embora esta seja a sua racionalidade formal, defendemos neste texto que o planeamento municipal se estrutura em resposta a disfunções no processo de acumulação, isto é, aquelas razões estão subordinadas à criação de condições para apoiar, facilitar e promover o crescimento económico e legitimar as mudanças económicas.

(2) Para uma análise das insuficiências de cada uma destas perspectivas veja-se: SILVA (1987), COOKE (1983), entre outros; para um enquadramento teórico do planeamento, enquanto forma de intervenção do Estado, veja-se, como sínteses das teorias do Estado: JESSOP (1977; 1990), DUNLEAVY (1987) e SILVA (1987), por exemplo.

Nos períodos e lugares de crescimento económico, como há um aumento dos recursos, a tendência é para uma maior prestação de bens públicos à população e para apoio ao relançamento da acumulação; em períodos de recessão, a ênfase vai para a recuperação económica, com acções locais que visam satisfazer as necessidades básicas das populações.

Os objectivos deste texto são, por isso, em primeiro lugar, descrever e explicar as mudanças no sistema de planeamento municipal e avaliar a importância relativa das condições estruturais e das acções (decisões) individuais, ou seja, analisar em que medida é que os sucessivos legisladores foram condicionados (determinados) ou tiveram autonomia na definição dos quadros legais; outro objectivo é a identificação dos principais traços da geografia da administração urbanística, em diferentes conjunturas; um terceiro objectivo é a identificação das determinantes técnicas e ideológicas que decorrem das características do plano director municipal e instrumentos conexos.

PLANEAMENTO URBANO MUNICIPAL: OS PRIMÓRDIOS

Se exceptuarmos as primeiras experiências de planeamento do crescimento urbano levadas a cabo pelo município, como é o caso dos planos de melhoramentos da legislação de 1864, e, antes disso, as experiências de planeamento relativas à fundação, reconstrução ou expansão de centros urbanos, de iniciativa real, podemos afirmar que o planeamento urbano com carácter sistemático e nacional teve início apenas na década de 30 deste século.

Este desfasamento temporal em relação a outros países europeus resultou do incipiente desenvolvimento urbano-industrial. Em 1911 ainda a agricultura absorvia 57% da população e em 1930 cerca de 50%, apesar destas três primeiras décadas terem assistido a um crescimento de alguns sectores industriais, a par do declínio de outros, e à formação dos primeiros grupos industriais portugueses (CASTRO, 1979; CABRAL, 1979; MEDEIROS, 1978; MARQUES, 1978). Uma segunda característica do desenvolvimento industrial neste período, importante para o nosso argumento, é a sua fraca concentração espacial, em comparação com os outros países europeus mais industrializados, consequência da importância da produção

artesanal⁽³⁾. Por isso, em 1911, só 17.5% da população portuguesa residia em centros urbanos e, em 1920, apenas 18.4%, a maior parte em Lisboa e Porto. Com tão fraca pressão urbana compreende-se que só nestas duas cidades se tivesse colocado com alguma pertinência, nas primeiras décadas do século XX, o problema do planeamento público do crescimento urbano.

Quando ocorreu o golpe militar do 28 de Maio de 1926, o país atravessava um período de recessão económica que a conjuntura internacional veio agravar, e, por isso, o poder central aparece alheado dos problemas urbanos, e os municípios, à falta de meios financeiros, entregaram à iniciativa privada as tarefas de urbanização (SILVA, 1987).

A Ditadura Militar, apesar de ter corporizado a vontade popular de saneamento e regeneração da sociedade portuguesa, acabou por dar continuidade à instabilidade anterior, com as constantes alterações nas pastas ministeriais e optou, tanto quanto a alternância dos responsáveis políticos o permite afirmar, por um modelo político liberal (CAMPINOS, 1975; CRUZ, 1985; WHEELER, 1988).

As funções do planeamento municipal nesta conjuntura recessiva foram apenas as de resolver, nos grandes centros urbanos, as questões da rede viária e, num caso ou noutro, os problemas da habitação degradada. Não havia propriamente um quadro legal do planeamento municipal; apenas alguns instrumentos jurídicos dispersos e desconexos, nomeadamente os relativos à aquisição de solos para urbanização e construção de habitação social. As experiências conhecidas indicam que o planeamento municipal consistiu, sobretudo, em intervenções de regulação do uso do solo (SILVA, 1987).

Nos primeiros anos da década de 30 deu-se a afirmação do regime corporativo do Estado Novo, a partir da Constituição Política de 1933. A conjuntura internacional de recessão favoreceu a afirmação de uma política económica autárquica, de «independência nacional», na qual a política urbana teve uma função decisiva. A intervenção do Estado na economia atingiu níveis elevados, logo nos primeiros anos (VALÉRIO, 1986; ROSAS, 1986, 1986a).

Foi um regime que se caracterizou por uma orientação conservadora, autoritária e pela vontade de manter uma sociedade ruralista (CAMPINOS, 1975; CABRAL, 1976; CRUZ, 1980; 1986; PINTO, 1992).

(3) Segundo Bento Carqueja, referido por CASTRO (1979), «a população industrial de tipo fabril laborando em unidades com mais de 10 operários não passaria de 20% da população de tipo industrial».

O modelo de desenvolvimento assentou na construção de infra-estruturas necessárias àquele relançamento, parte das quais com intervenção dominante dos municípios. O Estado assumiu, assim, o papel chave na criação das condições mínimas para o relançamento da acumulação. Para isso, o regime tomou uma série de medidas económicas e políticas de que destacamos: poucos anos antes da Constituição Política de 1933, mas já com a presença dos futuros governantes, a Campanha do Trigo em 1929 e 1930 e a Lei do Condicionamento Industrial em 1931; depois dela, a Lei da Reconstituição Económica em 1935, que definiu os grandes investimentos a realizar em infra-estruturas, a criação da Junta de Colonização Interna em 1937, a Lei do Fomento Hídrico em 1938 e a Lei do Povoamento Florestal no mesmo ano.

Apesar de por vezes se considerarem as duas primeiras décadas do Estado Novo como décadas de estagnação, o facto é que a década de 30 ficou marcada por um crescimento da actividade económica, associado a um elevado investimento público em infra-estruturas (ROSAS, 1986, 1986a; AMARO, 1982, 1986; MIRANDA, 1986). Nesse quadro foram estabelecidas as bases de colaboração técnica e financeira entre o Estado e as autarquias locais em 1932⁽⁴⁾.

Para a realização da estratégia autárquica o poder central definiu, pela primeira vez, um quadro legal para o planeamento urbano municipal e respectivos instrumentos. Não só criou a primeira figura de plano de urbanização, como atribuiu, ao município, o monopólio da urbanização e dotou-o do instrumento de política de solos que permitia a apropriação do solo necessário à urbanização⁽⁵⁾.

(4) Foi criado o Comissariado do Desemprego, ao qual incumbia a gestão do Fundo de Desemprego, instrumento chave da nova política definida por Duarte Pacheco: «*não se dão esmolas, procura dar-se trabalho*». Para um maior desenvolvimento, veja-se C. N. SILVA (1987).

(5) Decreto-lei 24802, de 21/12/1934. Veio preencher uma lacuna e substituiu o Decreto de 31 Dezembro de 1864 que regulava a elaboração, aprovação e execução dos planos gerais de melhoramentos. Mas a primeira referência à «realização de planos de urbanismo» a encetar de forma sistemática é feita pelo Decreto 21697, de 30/9/1932 que considerou tais planos como «melhoramentos urbanos», cabendo à DGEMN. a elaboração desses planos. Mas é efectivamente em 1934 que começou, pode dizer-se, o planeamento urbanístico, no sentido actual da expressão.

Este novo quadro legal, definido nesta conjuntura de relativa expansão económica, assentava em três vertentes fundamentais: (a) criar as infra-estruturas viárias, portuárias, aeroportuárias e zonas industriais urbanas; (b) socializar os custos da mão-de-obra através do fundo de desemprego; (c) socializar esses mesmos custos através da promoção de habitação social, em parte a cargo dos municípios.

Com o fim da II Guerra Mundial, o País atravessou uma conjuntura de alguma turbulência política e, a partir de 1948, um período de condicionamento económico, ao que se seguiu o lançamento das bases de um novo modelo de desenvolvimento: a Lei do Fomento e Reorganização Industrial, em 1945, e, um pouco antes, a Lei da Electrificação Nacional, em 1944. Os capitais acumulados com a venda de matérias-primas e alguns produtos industriais aos países em conflito, as infra-estruturas construídas na década de 30 e 40 e a disponibilidade de mão-de-obra facilitaram o arranque industrial. A política de obras públicas cedeu o centro a uma incipiente política industrial e teve início um período de crescimento económico (ROSAS, 1986; 1986a; AMARO, 1982; CASTRO, 1982).

O planeamento urbano municipal deixou de ser parte integrante explícita do programa de relançamento económico. As suas funções restringiram-se à gestão do uso do solo. O monopólio da urbanização cedeu lugar a uma função de controlo da promoção privada, consagrada nas duas novas figuras de plano entretanto promulgadas⁽⁶⁾.

O ano de 1944 ficou ainda marcado pela criação de um organismo que passou a centralizar os diversos serviços através dos quais se processava a intervenção do Estado na questão da urbanização: a

(6) Decreto-lei 33921, de 5/9/1944, promulgou um novo regulamento de elaboração de planos de urbanização. Este diploma reuniu a legislação em vigor, dispersa por vários diplomas, sobre levantamentos topográficos e planos de urbanização. As alterações introduzidas foram de pormenor. Nesse mesmo ano foi criado o Gabinete de Urbanização do Ultramar. Este novo regime alargou o número de lugares onde se aplicava esta figura de plano.

Duarte Pacheco falecera em 1943 e na Assembleia Nacional os representantes da propriedade fundiária pressionavam. Em 1946 foi criada a figura do Antepiano de Urbanização pelo Decreto-lei 35931, de 4/11/1946. Como era norma os técnicos apresentarem previamente «antepianos de urbanização» que, depois de apreciados, serviam de base aos estudos definitivos, o Governo através deste Decreto veio permitir que as linhas gerais apontadas nessa fase fossem cumpridas até à conclusão dos estudos.

Para um maior desenvolvimento, veja-se C. N. SILVA (1987).

Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização (DGSU), com 4 direcções-regionais com sede no Porto, Coimbra, Lisboa e Évora⁽⁷⁾. Na reorganização de 1948, foram criadas 20 direcções externas, uma em cada distrito e nos arquipélagos da Madeira e dos Açores.

Em 1951 foi aprovado o primeiro regulamento geral de edificações urbanas (RGEU), instrumento importante para a nova gestão urbanística, já que a legislação anterior datava de 1903.

A elaboração dos planos gerais de urbanização era obrigatória nas sedes dos concelhos com mais de 2500 habitantes, que entre dois recenseamentos tivessem um acréscimo populacional importante e ainda nos centros urbanos com zonas de interesse turístico, recreativo, climático, terapêutico, espiritual, histórico ou artístico (DL 33921, de 5/9/1944).

Para a sua concretização, os municípios dispuseram a partir de 1948 de um novo instrumento de política de solos, a Lei 2030, que lhes limitou a capacidade de controlo do processo urbano.

As dificuldades financeiras do Estado e o propósito de liberalizar a economia levaram a um refluxo na intervenção do Estado na condução da urbanização, concentrando o seu esforço na criação das infra-estruturas necessárias à industrialização, como foi o caso da electrificação.

É desta altura o I Plano de Fomento (1953-1958), relativo aos grandes investimentos do Estado no sector agrícola, vias de comunicação e transportes e actividades mineiras, bem como a criação do Ministério das Corporações e Previdência Social, que desempenhou uma função fundamental na política de habitação social, um dos vectores do planeamento urbano municipal.

Nesta conjuntura de austeridade financeira e relançamento económico coube ao planeamento urbano municipal uma função de mero controlo do uso do solo e realização, em associação com o Estado, de despesas de consumo social, com a finalidade de reproduzir a força de trabalho e legitimar o modelo implementado.

(7) Reuniu a Direcção dos Melhoramentos Rurais e Secções de Arruamentos da JAE; a Secção de Melhoramentos de Águas e Saneamento, da DG dos Serviços Hidráulicos; a Secção dos Melhoramentos Urbanos da DG dos Edifícios e Monumentos Nacionais.

A adesão à EFTA marca o fim do período de autarcia do regime com uma abertura ao investimento do capital estrangeiro e liberalização das trocas comerciais. O país inicia um período de crescimento económico e ao planeamento municipal coube a função de organizar a criação das condições urbanas para o relançamento do processo de acumulação.

No fim da década de 50 o modelo económico de substituição das importações estava esgotado e uma nova estratégia se afirmava, a qual passava sobretudo pela internacionalização da economia portuguesa, o que se fez pela adesão à EFTA em 1960 e, mais tarde, pelo acordo comercial com a CEE em 1972. Dois outros factos contribuíram para as transformações então desencadeadas: a guerra colonial e a emigração para a Europa.

A integração de Portugal na EFTA levou a uma especialização nos sectores em que era possível obter maiores vantagens, ou seja, em actividades industriais de trabalho intensivo, pela possibilidade de manter os salários em níveis baixos.

Decorria deste modelo a necessidade de proporcionar habitação a baixo custo a esta população industrial. Para esse efeito foram lançados programas especiais de habitação social, em Lisboa e no Porto, e, em 1969 e 1972, reestruturado o serviço estatal responsável pelo sector bem como os respectivos programas de habitação social. Daí resultou uma maior centralização da promoção de habitação, uma das componentes principais do planeamento urbano municipal. Para realizar esse desiderato a administração tinha que dispor de solo urbanizável, o que levou à revisão da lei de solos em 1970, e, um ano depois, à revisão da legislação sobre planos urbanísticos.

Dois níveis de planeamento importa distinguir a partir do início dos anos 50: o planeamento económico sectorial e regional dos Planos de Fomento e o planeamento urbano municipal. Ao primeiro coube, por excelência, a função de facilitador do crescimento económico a cargo da iniciativa privada; ao segundo, criar as condições urbanas para a sua realização.

Neste quadro de modernização do sistema de planeamento foi criado o Centro de Estudos de Urbanismo e Habitação (CEUH)-Eng^o Duarte Pacheco, em 1963, com a finalidade de estudar os problemas conexos com a urbanização e a habitação.

Quadro 1 – Ciclos económicos, períodos políticos e principais funções do planeamento municipal

Ciclos económicos	Recessão	Recuperação e crescimento	Austeridade e relançamento	Crescimento e abertura
Períodos políticos	Ditadura Nacional	Estado Novo (anos 30-40)	Estado Novo (anos 45-59)	Estado Novo (anos 60-70: fim autarcia)
Função(*)				
Investimento Social	– resolver problemas da rede viária	– conduzir a expansão dos principais centros urbanos, lugares de crescimento da produção	– coordenar a expansão dos centros urbanos – criar áreas de implantação industrial	– coordenar a expansão dos centros urbanos, lugares de implantação do investimento estrangeiro e nacional, apoiado – criar as condições urbanas p/realização dos planos de fomento
Consumo Social	– resolver os problemas mais graves da falta de alojamento	– promoção de habitação social em urbanizações públicas planeadas – produção de solo urbano p/habitação e equipamentos	– proporcionar solo p/promoção privada de habitação a custos controlados	– proporcionar solos p/ promoção privada de habitação e p/ a promoção pública
Despesa Social	—	– melhorar a qualidade estética da construção – preservar solos agrícolas à volta dos centros urbanos	– garantir a qualidade de vida nos centros urbanos, nomeadamente através de melhoria dos transportes e trânsito	– legitimar as operações urbanísticas privadas

(*) – Com base na classificação das funções do Estado de O'CONNOR (1973)

Apesar destas mudanças sucessivas no enquadramento legal do sistema de planeamento urbano municipal, os efeitos práticos não foram muito diferentes dos verificados até então.

No fim do Estado Novo a situação urbanística era de caos nas principais áreas urbanas e de uma quase total ausência de instrumentos urbanísticos eficazes em todo o território nacional, a par de uma insuficiente cobertura do País com as infra-estruturas urbanas básicas

(saneamento básico, electricidade, comunicações) e da falta de habitação, estimada em cerca de 700000 fogos, com base no Recenseamento da População e Habitação de 1970 (número de famílias a viver em barracas, em sublocação e em alojamentos sobrelotados).

Esta situação que foi uma resultante do intenso êxodo rural na década de 50 e 60, o que originou os graves problemas habitacionais (estimamos, com base nos mesmos critérios, que o défice de habitação em 1950 era de 210000 fogos) e níveis de conforto insatisfatórios, situação agravada em Lisboa e Porto pelo congelamento das rendas, facto que implicou uma acentuada degradação do parque habitacional nessas duas cidades.

O processo de loteamento e urbanização clandestino, resposta popular consentida pelo Estado, contribuiu para o agravamento dos problemas urbanos, sobretudo na década de 60, a par do decréscimo da promoção pública de habitação social.

A inoperância das sucessivas políticas de solos implementadas após a Lei 2030 de 1948, contribuíram para aumentar a escassez da oferta e favoreceram a especulação fundiária, inviabilizando ou limitando as intervenções públicas.

A rigidez do sistema de planeamento urbano municipal e a inexistência de mecanismos de coordenação nas duas áreas metropolitanas, onde a questão da eficácia do sistema de planeamento urbano se colocava com maior premência, também foram factores negativos para a eficiência da intervenção do Estado e municípios.

A expansão urbana foi conduzida pelos poderes públicos segundo um projecto urbanístico, nas décadas de 30 e 40, e a partir daí pelos particulares, cabendo às câmaras municipais, o controlo e a fiscalização.

Em 1978, havia 89 municípios com um plano geral de urbanização aprovado antes de 1970, plenamente eficaz, dos quais 70 eram municípios rurais, o que traduz bem a deficiente cobertura das áreas urbanas com este instrumento (fig.1).

Daqueles 89 planos, cerca de 80% eram anteriores a 1960, ou seja, a maior parte dos planos foi preparada antes da explosão urbana dessa década. A esta situação acresce o facto de, até 1972, os municípios terem utilizado muito pouco a figura do plano de pormenor. Dos dois principais centros urbanos, só o Porto tinha um Plano Director de Urbanização, aprovado em 1964; Lisboa tinha um Plano Director de Urbanização revisto e concluído em 1966/67, mas que só foi aprovado, após ter sido redesenhado em alguns pormenores, em 1977.

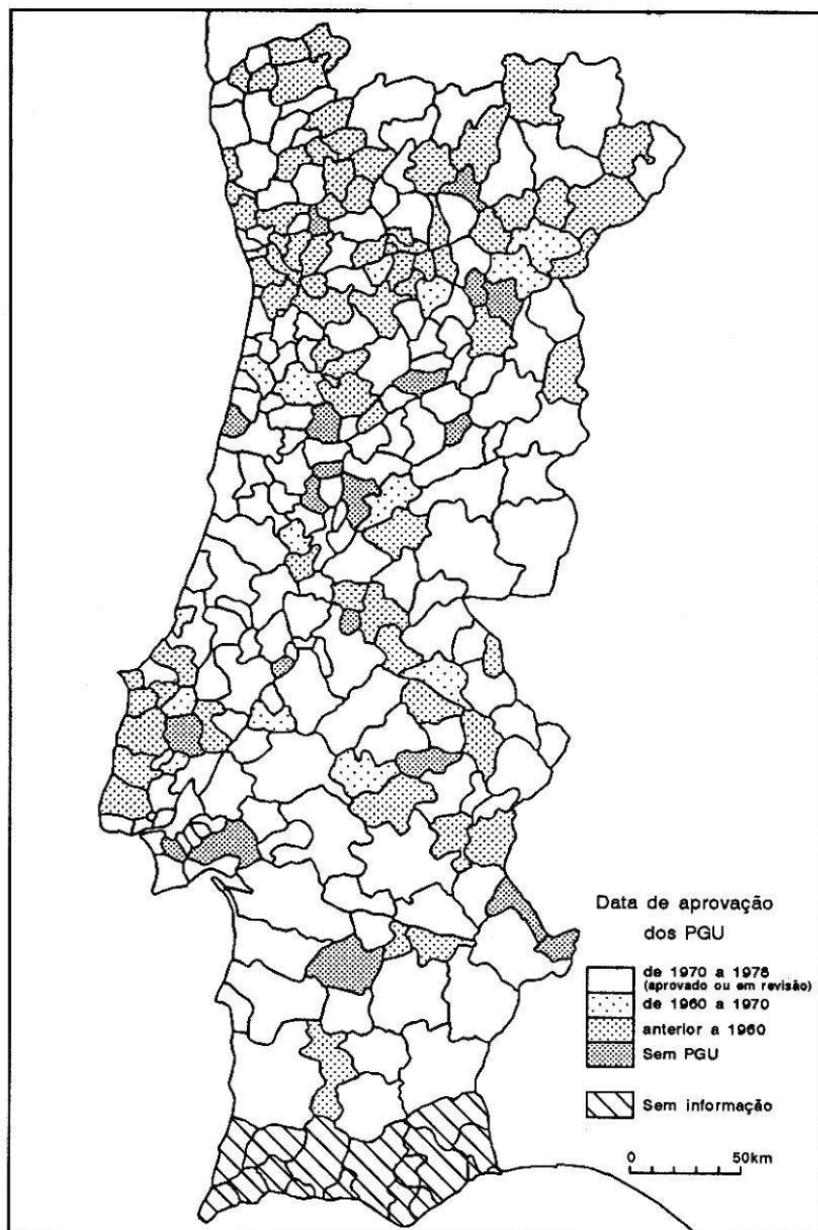


Figura 1 – Planos Gerais de Urbanização: situação em 1978

Fonte: MAI (1979)

O reduzido número de planos gerais de urbanização, aprovados pela DGPU, colocou os municípios numa grande dependência da administração central, já que cabia a esta, nessa situação, verificar e controlar todos os processos de loteamentos e planos de pormenor.

A legislação portuguesa não previa, até há poucos anos, a elaboração de planos regionais; daí que os planos realizados o tivessem sido no âmbito de diplomas específicos.

As primeiras e ténues tentativas de planeamento urbanístico supra-municipal tiveram lugar nas décadas de 30 e 40, com o Plano de Urbanização da Costa do Sol⁽⁸⁾ e com o Plano Regional Moscavide-Vila Franca de Xira, embora só aquele tivesse sido aprovado.

Em 1959, o Governo decidiu elaborar o Plano Director da Região de Lisboa, tendo para isso criado uma comissão específica. No início da década de 60, quatro outros Planos Regionais foram iniciados pela DGSU., directamente ou sob sua responsabilidade: o Plano Regional do Algarve e o Plano da Ria de Aveiro pelo facto de serem duas importantes regiões turísticas, e ainda o Plano Regional do Noroeste Português e o Plano Regional do Porto, este elaborado pelo gabinete de urbanização da câmara municipal do Porto, os dois primeiros por gabinetes específicos na dependência da DGSU. e o do Noroeste através de encomenda a um técnico contratado para esse fim⁽⁹⁾ (fig.2).

(8) Lei 1909, 22/5/1935 que definiu a Costa do Sol e promoveu a criação de um organismo específico, no âmbito do MOP (Gabinete do PUCS, criado em 1936). Costa do Sol foi definida como «a região que abrange a parte dos concelhos de Lisboa, Oeiras e Cascais, limitada ao Norte, por uma linha paralela à nova auto-estrada projectada, e a 100 metros para além do seu eixo, e, ao Sul, pelo Tejo e oceano». As câmaras de Lisboa, Oeiras e Cascais só poderiam autorizar qualquer construção ou modificação importante na referida zona, mediante prévia aprovação do Gabinete. O Plano foi aprovado em 1948; passou a competir à DGSU a fiscalização do seu cumprimento. O PUCS deveria ser revisto de 5 em 5 anos.

(9) Há referências, relativamente às décadas de 40, 50 e 60, a outras figuras de plano sobre outras parcelas do território nacional que não assinalamos na figura 2, ou porque se sobrepunham a estes de âmbito geográfico maior, ou porque não foi possível determinar com rigor os seus limites: Plano sub-regional da Maia-Gondomar-Valongo, Plano Director do cordão litoral Norte da Ria de Aveiro, Plano da Região Centro-litoral, Plano da Região entre Moscavide e V.F.Xira, Plano da Margem Sul do estuário do Tejo, Plano da Península de Setúbal, Plano sub-regional Barreiro-Moita-Montijo. Para um maior desenvolvimento, veja-se, entre outras fontes, F. GONÇALVES, *ob. cit.*.

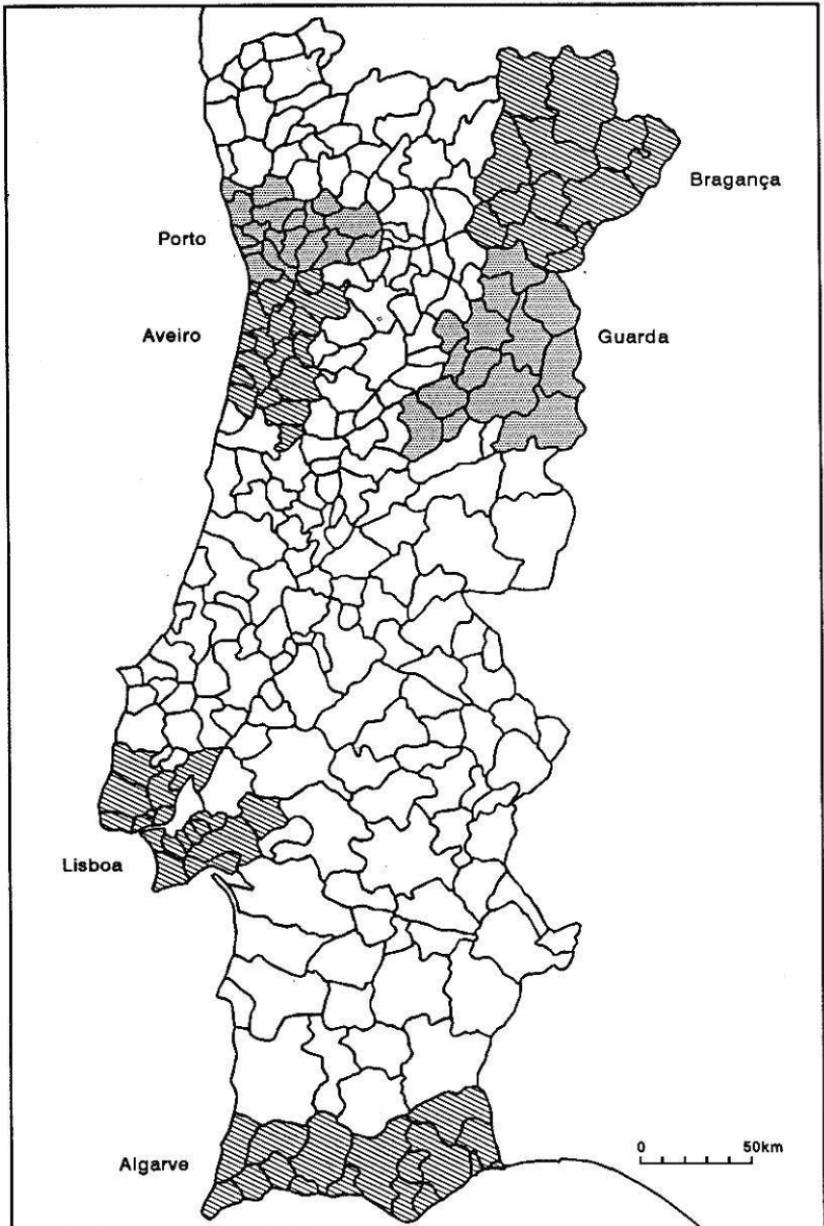


Figura 2 – Planos Regionais anteriores a 1971

A administração central chamou, assim, à sua responsabilidade directa, a criação de orientações de âmbito regional, naquelas áreas do país onde a pressão urbanística era maior, ou seja, o litoral, as duas áreas metropolitanas, ou onde a salvaguarda dos necessários equilíbrios era uma condição prioritária para as actividades que nelas se pretendia desenvolver ou preservar (o turismo no Algarve, na Ria de Aveiro e no Noroeste).

Se, no plano conceptual, bem avisados andaram os responsáveis quando optaram pela elaboração destes planos regionais, na sua concretização houve factores estruturais que se sobrepujaram e os inviabilizaram, entre os quais o modelo de desenvolvimento adoptado, próprio de um capitalismo periférico, em que o Estado não dispôs dos meios para levar à prática os vários planos.

A legislação urbanística de 1971 consagrou esta dimensão regional através da figura do plano geral de urbanização de áreas territoriais (PGUAT).

Esta figura de plano deveria abranger vários centros urbanos e as zonas rurais intermédias. Competia à DGPU a sua elaboração e aprovação.

Foram lançados em áreas em que o Estado tinha grandes projectos de investimento planeados ou em curso (regadio da Cova da Beira, complexo do Alqueva, complexo mineiro de Moncorvo, projecto do Baixo-Mondego) e(ou) em áreas cujas características urbanísticas ou tipo de actividade económica (indústria dispersa geradora de interdependências concelhias estreitas: Marinha Grande-Leiria, Torres Novas-Abrantes-Tomar, Feira-S.J.Madeira-Oliveira de Azeméis, concelhos envolventes da Ria de Aveiro), impunham uma coordenação urbanística supramunicipal.

Tiveram início, em 1972, 4 PGUAT e foram adjudicados mais 3, depois de 1974. Para além destes, o Governo previu mais 4 PGUAT: o do Baixo-Alentejo (Alqueva), suspenso na sequência da indefinição do projecto do Alqueva, o PGUAT de Moncorvo, associado à navegabilidade do Douro e à exploração mineira, o PGUAT de Santarém, e um outro na Madeira que chegou a ser iniciado para logo ser suspenso (fig.3).

Nenhum destes PGUAT foi aprovado e implementado. Esta circunstância, ausência de planos supramunicipais, constituiu uma limitação adicional na elaboração dos planos gerais de urbanização dos

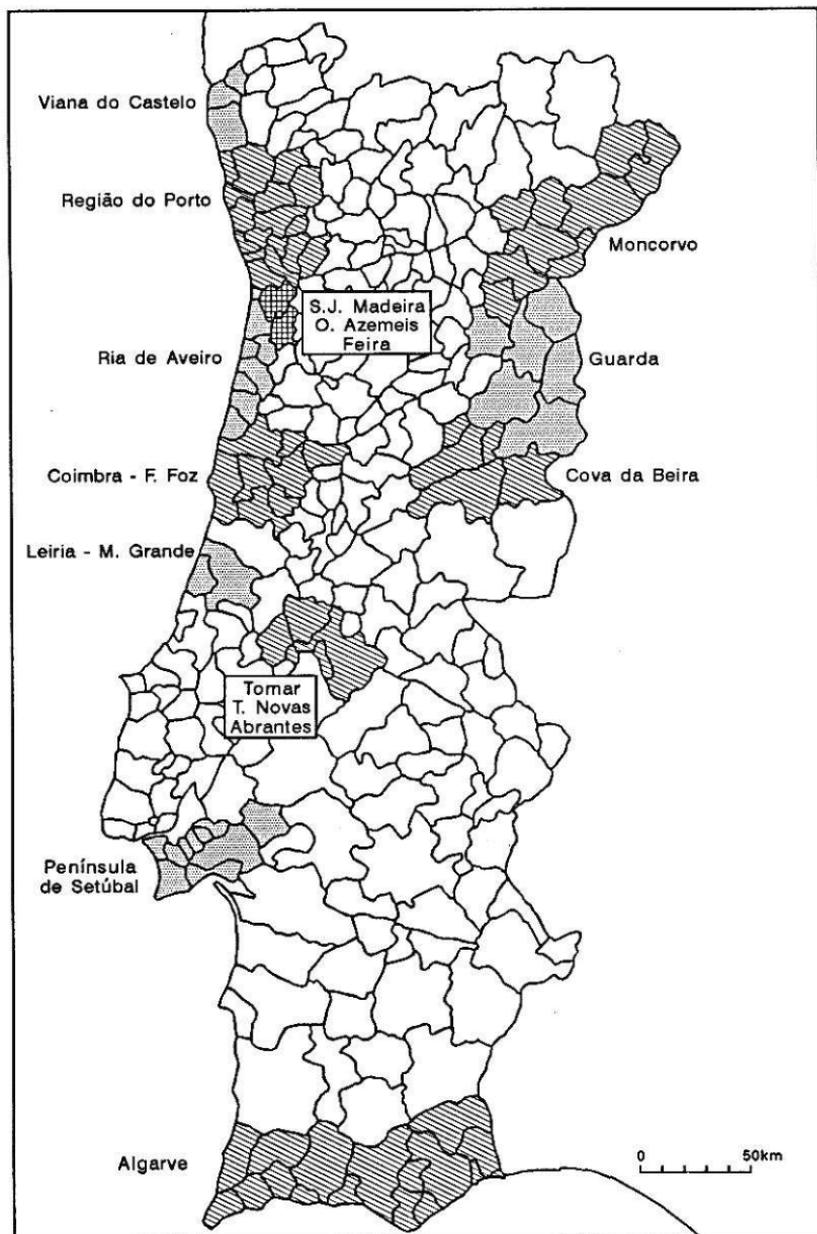


Figura 3 – Planos Gerais de Urbanização de Áreas Territoriais (PGUAT), D.L. 560/71 e D.L. 561/71

principais aglomerados urbanos, como já Étienne de Groer fizera notar na década de 30, no âmbito da preparação do primeiro Plano Director da Cidade de Lisboa.

PLANEAMENTO URBANO MUNICIPAL DEPOIS DE 1974

A Revolução de 1974 constituiu uma ruptura relativamente ao regime anterior pelas transformações que introduziu na estrutura política do País.

Em consequência das contradições que se desenvolveram ao longo do processo revolucionário, a produção diminuiu ao mesmo tempo que aumentou o consumo, consequência de um acréscimo da população (retornados, redução da emigração, desmobilizados), o que implicou um recurso ao mercado externo e um agravamento da situação do défice, da inflação e do desemprego. É neste quadro que se sucederam os vários Governos Provisórios, incapazes, também por isso, de travar o caos urbanístico que a falta de meios humanos e financeiros nos municípios facilitava e legitimava.

Com o 25 de Novembro terminou o período revolucionário e teve início o período de normalização (ANTUNES, 1985). A adesão às Comunidades Europeias passou a ser o objectivo prioritário da política portuguesa. O crescimento do défice fundamentou o primeiro programa de estabilização do FMI no período de 1977/79.

Uma das medidas foi a redução das despesas públicas, o que inviabilizou uma política urbana mais intervencionista por parte dos Governos que se sucederam neste período e pelas autarquias.

Uma das áreas em que a Revolução maiores alterações introduziu foi a da administração local, com a criação de um autêntico poder local. Apesar disso, a dependência em matéria urbanística manteve-se, no essencial, semelhante à que se verificava anteriormente.

As figuras de plano do anterior regime mantiveram-se em vigor até 1990 e apenas em 1992 foram promulgadas novas figuras relevantes. Entretanto houve várias outras figuras de plano, formais ou informais, experimentadas ao longo deste período: plano de ordenamento biofísico do concelho (da Secretaria de Estado do Ambiente), plano de ordenamento concelhio (da responsabilidade do MHOP) e plano de estruturação urbanística e ordenamento do concelho, entre outras.

Quadro 2 – Instrumentos formais de planeamento e gestão urbanística, em vigor em 1974

Instrumentos	Legislação	Área	Responsável
Planos Gerais das Áreas Territoriais	DL 560/71	sub-regional	DGPU
Planos Gerais de Urbanização	DL 560/71	centro urbano	CM
Planos Parciais de Urbanização	DL 560/71	parte c.u.	CM
Planos de Pormenor	DL 560/71	parte c.u.	CM
Plano de Renovação Urbana	DL 8/73	parte c.u.	CM
Medidas preventivas	DL 576/70	parte c.u.	CM
Zonas de defesa e controlo urbano	DL 576/70	parte c.u.	CM
Concessão do direito de preferência	DL 576/70	parte c.u.	CM
Definição de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística	DL 576/70	parte c.u.	CM
Regime de licenciamento de obras particulares	DL 166/70	—	CM
Regime de licenciamento de loteamentos	DL 289/73	—	CM e DGPU

CM – câmaras municipais; c.u. – centro urbano; DGPU – Direcção-Geral do Planeamento Urbanístico

As principais alterações no quadro normativo da administração urbanística não foram apenas um resultado das mudanças de Governo, porque existiu um amplo consenso entre as principais forças políticas, quando no exercício do poder. Embora o maior ou menor pendor socializante explique parcialmente o grau intervencionista consagrado na legislação, as alterações são sobretudo um resultado da evolução macroeconómica.

O período revolucionário e os primeiros anos da normalização política ficaram marcados pelo aligeiramento das restrições urbanísticas, resultante da falta de recursos financeiros para realizar a despesa social que a pressão da luta das populações exigia, nomeadamente em urbanização e habitação social.

O Secretário de Estado da Habitação e Urbanismo, Nuno Portas, deu início, em 1976, a um processo de revisão da legislação urbanística, ao longo do qual se sucederam comissões e grupos de trabalho, nos Governos constitucionais do PS e nos Governos seguintes, mas

que só seis anos depois deu resultados, com a legislação sobre o Plano Director Municipal⁽¹⁰⁾.

Pelo caminho foi-se afirmando a ideia de novas figuras de plano, o que se reflectiu na actividade do legislador: a 1ª Lei das Autarquias Locais que regulamentou o novo regime constitucional do poder local consagrou pela primeira vez a figura do Plano Director Municipal⁽¹¹⁾.

A chegada das forças conservadoras ao poder, os Governos da Aliança Democrática, traduziu-se na reformulação do papel do Estado, consagrada na revisão constitucional de 1982, e por um curto período de recuperação económica seguido de anos de austeridade. Foi um período de paradoxos em que se aprovou legislação há muito reclamada mas em que, por falta de recursos, não se impôs a sua implementação.

Esta situação teve continuidade com o Governo do Bloco Central que consagrou, na lei de delimitação de actuações de 1984, a competência municipal na elaboração dos planos urbanísticos, reservando para a administração central a ratificação.

Quadro 3 – Instrumentos formais de planeamento e gestão urbanística, criados depois de 1974^(*)

Instrumentos	Legislação	Área (âmbito)	Responsável
Reserva Agrícola Nacional	DL 451/82	nacional (z. agrícola)	MAP/CM
Reserva Ecológica Nacional	DL 321/83	nacional	MARN/CM
P.R.O.T.	DL 338/83	região/sub-região	MPAT
P.D.I.M.	DL 208/82	municípios	CM's
P.D.M.	DL 208/82	município	CM
A.D.U.P.	DL 152/82	parte c.u.	CM
A.C.P.	DL 152/82	parte c.u.	CM
P.M.O.T. (PDM, PU, PP)	DL 69/90	munic./c.u.	CM
P.R.U.	D 4/SEHU/85	parte c.u.	CM
P.R.A.U.D.	D 1/88 (Sealot)	parte c.u.	CM
Regime de licenciamento de obras particulares	DL 445/91	—	CM
Regime de licenciamento de loteamentos	DL 448/91	—	CM e DGPU (DGO)
Lei de Solos	DL 794/76	—	CM

(*) – alguns destes diplomas já foram revistos.

(10) DL 208/82, 26/5; Port. 989/82, 21/10 (conteúdo técnico); DR 91/82, 29/11 (processo de elaboração).

(11) Lei 79/77, 25/10.

A partir de 1985/86 o país entrou num período de recuperação económica associada a uma conjuntura internacional mais favorável e à adesão de Portugal às Comunidades Europeias. Aumentaram as pressões para mais infra-estruturas e equipamentos, a par de uma vontade política de maior controlo urbanístico.

O Governo iniciou a revisão da legislação urbanística, flexibilizando e articulando-a, e consagrou, em 1990, num único diploma, os planos municipais de ordenamento do território (PMOT).

Quadro 4 – Conjunturas económicas, orientações políticas e funções do planeamento municipal, após 1974

Períodos	1974 - 1980		1980 - 1985		1985 - 1992
Orientação política	Governos Provisórios	Governos PS e Presidenciais	Governos AD	Governo BC	Governos PSD
Função(*):					
Investimento Social	– viabilizar/incentivar a promoção privada de habitação – coordenar a expansão urbana		– coordenar a expansão dos c.u. e criar as condições urbanas para o investimento privado		– conduzir o crescimento urbano – criar as condições urbanas p/ absorção dos fundos C.E.E.
Consumo Social	– satisfação das necessidades básicas da população (saneamento, comunicações, habitação), equipamentos		– satisfação das necessidades básicas (saneamento, equipamentos e habitação)		– satisfação das necessidades básicas (...)
Despesas Sociais	– melhorar qualidade de vida das populações (infra-estruturas e equipamentos básicos)		– melhoria da qualidade de vida da população		– melhorar a qualidade estética – preservar solos agrícolas e reserva ecológica – melhoria da qualidade de vida nos centros urbanos

(*) – Com base na classificação das funções do Estado de O'CONNOR (1973)

A necessidade de absorver os fundos comunitários e o esforço de investimento público em infra-estruturas levaram à imposição da obrigatoriedade de elaboração dos PDM, o que fez com que, no fim de 1990, a maioria dos municípios já estivesse envolvida nesse processo, ao mesmo tempo que aqueles que já o tinham iniciado rapidamente o concluíram.

A necessidade de enquadramento supramunicipal, sobretudo nas áreas de maior pressão urbanística, levou o Governo a dinamizar a figura do PROT, legislada em 1983 mas não implementada até aí⁽¹²⁾.

Em Dezembro de 1992, estavam aprovados três PROT: o PROTAL (PROT do Algarve), o PROZED (PROT da Zona Envolvente do Douro) e o PROZAD (PROT da zona envolvente das albufeiras da Agueira, Coiço e Fronhas) e mais três em elaboração: centro litoral, área metropolitana de Lisboa e litoral alentejano (fig. 4).

Ainda no domínio do enquadramento supramunicipal importa mencionar a preparação dos estudos e programas de acção de iniciativa da administração central: os PIDR (programas integrados de desenvolvimento regional) na década de 80, as OID (operações integradas de desenvolvimento), os PO (programas operacionais) no âmbito do quadro comunitário de apoio a Portugal(1989-1993). Para além destes há que referir os estudos e planos de iniciativa intermunicipal: o Plano Integrado de Desenvolvimento da Península de Setúbal (PIDPS), da associação de municípios do distrito de Setúbal, e o Plano Integrado de Desenvolvimento do Distrito de Évora (PIDEV), da associação equivalente no distrito de Évora, por exemplo.

Em 1983, apenas 49 municípios estavam envolvidos no plano director municipal (PDM), dos quais 78% eram rurais. Os municípios urbanos envolvidos ou estavam situados nas áreas metropolitanas ou eram sedes de distritos. O ritmo de crescimento foi lento, pois em 1986 havia apenas mais 20 municípios envolvidos.

Não se verificaram, nesta primeira geração de planos directores municipais, diferenças significativas quanto ao envolvimento dos municípios segundo a força partidária dominante nos órgãos autárquicos: esquerda e direita repartiam em partes idênticas o número de municípios com PDM em elaboração.

(12) DL 338/83, 20/7; DL 176-A/88, 18/5; DL367/90, 26/11.

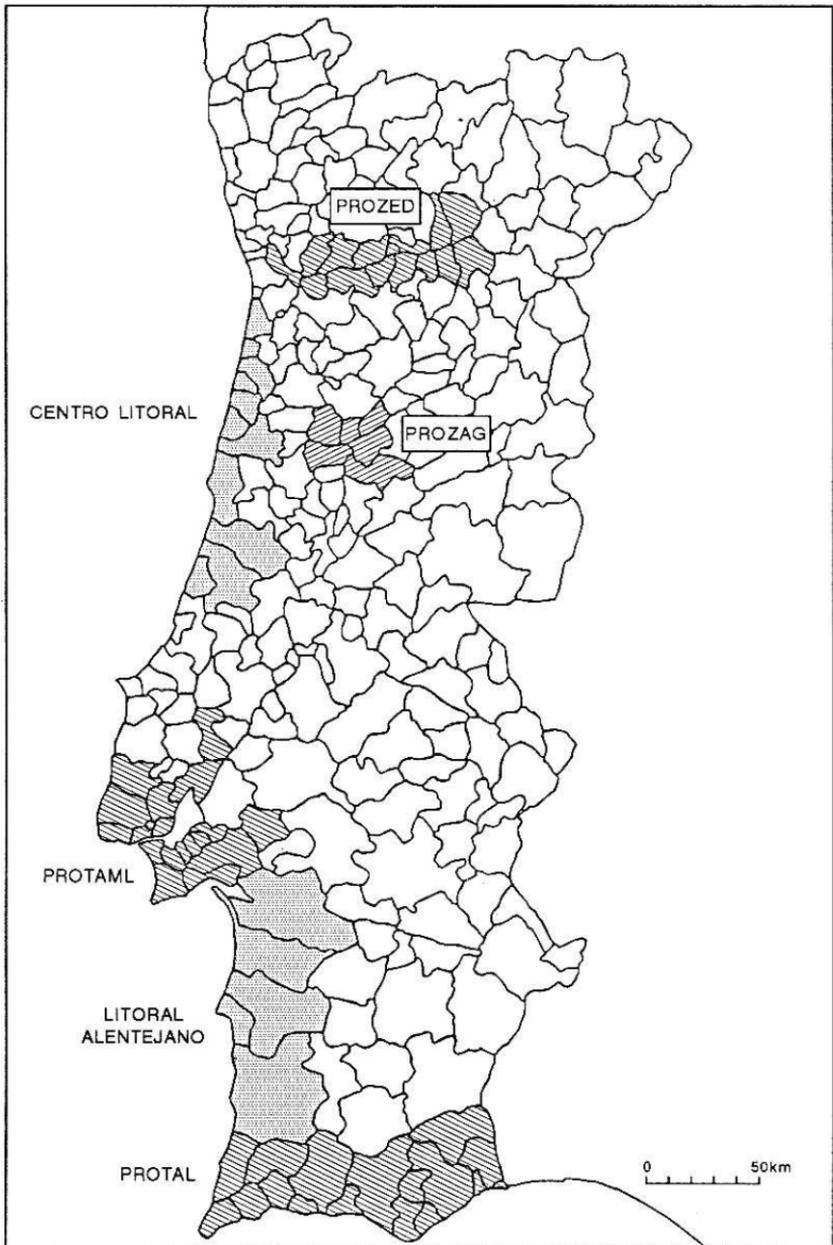


Figura 4 – Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT); Dezembro de 1992

A adesão de Portugal às Comunidades Europeias em 1986 e as alterações no poder político, com a formação dos Governos monopartidários do PSD, minoritário primeiro e com maioria absoluta no Parlamento depois, motivaram alterações significativas na prática seguida até aí.

Um novo conjunto de condições passou a reger o sistema de planeamento urbano municipal: (a) a necessidade de justificar projectos e candidaturas aos fundos comunitários em ordem a que o país absorvesse as verbas que lhe estavam destinadas, (b) um maior desafogo financeiro resultante da adesão e de uma conjuntura económica internacional favorável, (c) uma vontade política de introduzir regras no ordenamento do território, traduzida na obrigatoriedade de os municípios possuírem PDM plenamente eficazes a partir de 1992, depois adiado para 1993, para se poderem candidatar aos fundos estruturais, (d) as exigências da nova política regional, consubstanciada no Plano de Desenvolvimento Regional e no 1º Quadro Comunitário de Apoio.

Este novo enquadramento implicou, por isso, um relançamento do planeamento municipal, nomeadamente do plano director municipal.

É neste contexto e com estas determinantes que se realizou a revisão da legislação urbanística, a do PDM e a da legislação do Estado Novo ainda vigente, através do Decreto Lei 69/90 que integrou num único diploma, os planos municipais de ordenamento do território (PMOT).

Estas medidas produziram resultados positivos que se traduziram num acréscimo do número de municípios envolvidos na elaboração de PDM: de 69 em 1986 e 94 em 1988 para 269 em meados de 1990, dos quais cinco eram intermunicipais. No fim do prazo dado pelo Governo, Dezembro de 1992, todos os municípios estavam envolvidos na preparação do PDM, embora nos primeiros meses de 1993 ainda só houvesse 11 municípios com PDM ratificado (8 em Junho de 1992). Estes números, pelos recursos humanos e materiais que representam, significam que, a partir de 1987, os municípios passaram a privilegiar esta figura de plano (fig. 5).

O PCP (CDU), com 64% dos seus municípios envolvidos na preparação do PDM, e o PS com 59%, em 1990, revelam a maior propensão para os municípios de esquerda privilegiarem a função do planeamento do que a gestão social-democrata (53%) e cristã-demo-

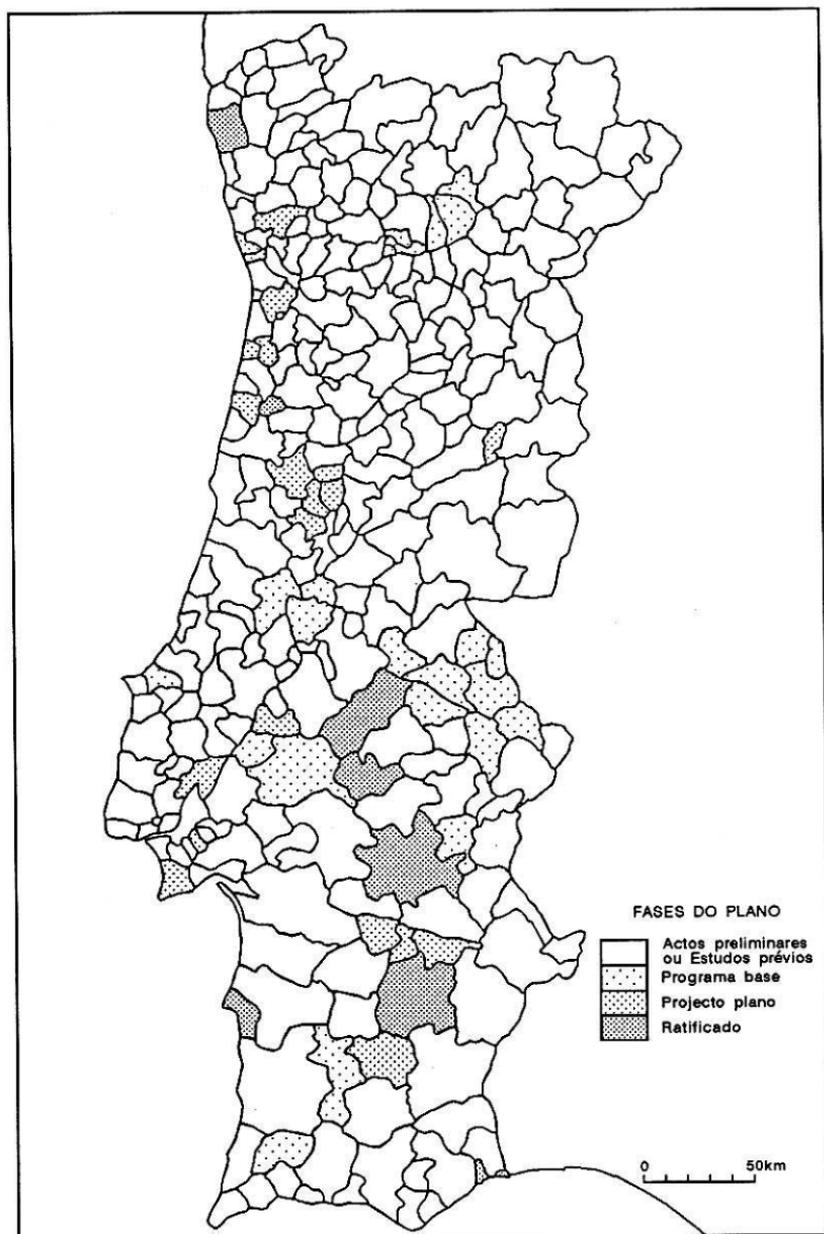


Figura 5 – Plano Director Municipal (PDM): situação em Junho de 1992

crata (44%). No mesmo sentido aponta a análise do ritmo com que estas classes de municípios avançaram ao longo do processo de elaboração.

Uma tendência nova se definiu nesta segunda geração do PDM: ao contrário das tendências anteriores, mesmo durante o Estado Novo, em que havia sempre uma percentagem superior de municípios rurais envolvidos na preparação dos planos ou com planos aprovados, em 1988 a situação inverteu-se no que respeita ao PDM: cerca de 60% dos municípios urbanos estavam envolvidos contra um terço dos municípios rurais, tendência que se acentuou depois da revisão da legislação: 75% contra 48%, em meados de 1990. Houve, assim, uma resposta positiva por parte do tipo de municípios que mais necessita desta figura de plano.

O PLANO DIRECTOR MUNICIPAL: A PRÁTICA

Uma vez analisadas as determinantes que operaram na definição do quadro orientador da política urbanística em diferentes conjunturas, importa agora discutir as condições concretas em que os instrumentos formais da política urbanística foram utilizados ou não.

Essa abordagem restringe-se à figura do plano director municipal e, nele, apenas a algumas vertentes.

Se é certo, como decorre do que atrás se defendeu, que as condições económicas e políticas são as determinantes fundamentais do processo de planeamento municipal, quer na sua definição quer na implementação dos seus instrumentos, resulta da pesquisa feita, como a seguir se demonstrará, que outras determinantes, decorrentes das opções técnicas (processuais e financeiras) e ideológicas (concepção do planeamento), tomadas aquando da definição de cada figura de plano, têm um poder explicativo importante, relativamente ao maior ou menor sucesso da sua aplicação e em relação à diferenciação geográfica verificada nessa prática.

As determinantes técnicas mais relevantes para a implementação do plano director municipal foram:

(a) a inflexibilidade do conteúdo técnico e do seu processo de elaboração na primeira legislação do PDM, faceta que o Decreto-Lei 69/90 corrigiu, foi responsável pela inoperacionalidade daquele quadro normativo;

(b) a não articulação atempada com outros instrumentos da responsabilidade da administração central; por exemplo, as duas mais importantes condicionantes urbanísticas, a reserva agrícola nacional e a reserva ecológica nacional, foram objecto de legislação tardia, o que se veio a revelar como um impedimento à concretização rápida do PDM em muitos municípios;

(c) a falta de planos de nível superior que dessem uma perspectiva da sub-região em que o município se insere; o Governo impôs um prazo para a conclusão dos PDM, embora não tivesse cuidado de o fazer em relação aos planos regionais de ordenamento do território;

(d) a falta de plantas cartográficas actualizadas foi um entrave importante;

(e) a pouca operacionalidade das comissões de acompanhamento, com o mesmo técnico a ser responsável pelo acompanhamento de um número elevado de planos, em municípios que não raras vezes desconhecia, bem como, por vezes, os projectos do departamento da administração que ali representava e em relação ao qual quase nunca podia assumir um compromisso;

(f) a falta de uma política de solos que permitisse a aplicação prática das figuras de plano; com efeito, definir figuras de plano sem definir uma política de solos e os recursos financeiros foi o mesmo que não fazer planeamento;

(g) a falta de meios financeiros que permitissem ao município concretizar as propostas da sua competência incluídas no plano;

(h) a não articulação com a gestão urbanística corrente, pelo facto de a maior parte dos planos ser preparada por equipas exteriores aos municípios.

Uma característica negativa que ainda não se fez sentir plenamente é a que resulta das regras previstas para a revisão do plano: como está, será sempre difícil adaptá-lo às alterações económicas e políticas durante o seu período de vigência, uma vez que isso implica percorrer de novo todas as etapas do processo.

Esta faceta assume ainda maior importância pelo facto de as propostas contidas no plano não serem vinculativas para a administração central; basta, por isso, pensar em infra-estruturas como as auto-estradas, durante muito tempo com traçado indefinido, para se perceber quão necessário é dispor de processos de revisão (adaptação) mais expeditos.

Em relação às determinantes ideológicas, a mais importante foi a própria concepção do planeamento que o Governo consagrou.

Na nova legislação do plano director municipal o legislador optou uma vez mais por uma concepção policial do planeamento, ao não vincular os agentes urbanísticos públicos: a administração central em relação às propostas cuja execução seja da sua competência e o município pelo facto de não ser obrigatória a programação financeira dos investimentos municipais previstos no PDM.

Por isso, o plano director municipal continua a ser um regulamento administrativo sobre o que pode ou não pode ser licenciado. Isto é, a opção foi por um planeamento de controlo e não por um planeamento de projecto.

Uma outra opção ideológica determinou o carácter desta figura: enquanto na legislação de 1982 o PDM era um plano integrado, a legislação de 1990 afastou o planeamento económico e social, restringindo o PDM ao ordenamento físico.

Para o Governo PSD, representado no debate parlamentar sobre a figura do PMOT pelo Secretário de Estado Nunes Liberato, esta opção justificou-se, em primeiro lugar, pela falência do planeamento económico e social em muitos países e, em segundo lugar, pelo facto de, ao aligeirar a preparação do plano, se permitir uma maior rapidez na sua conclusão e aprovação.

Se é certo que esta última parte do argumento colhe a nossa concordância, a primeira merece-nos reservas porque a dinâmica urbanística é uma consequência dos processos económicos e sociais e estes, se não podem ser dirigidos, devem ao menos ser equacionados e regulados.

A pressa em ter planos exigiu aligeiramentos que, associados à falta de compromisso da administração, central e local, com as suas propostas, e à falta de uma política de solos eficaz, nos levam a admitir que se terá perdido uma oportunidade de introduzir um sistema de planeamento urbano municipal, em que a coisa corresponda ao nome.

NOTA FINAL

A análise do caso português permite concluir por uma associação entre as transformações económicas e políticas e as respostas do

sistema de planeamento: em períodos de austeridade ou recessão económica, o planeamento urbano municipal tende a restringir-se ao planeamento físico e à gestão urbanística das pretensões dos particulares; em períodos de crescimento, a tendência é para alargar o âmbito das figuras de plano e para um maior envolvimento dos poderes públicos na sua implementação e concretização. Mas foi sobretudo uma reacção e nunca uma tentativa de modelar esse crescimento.

As alterações na política urbanística estiveram, directa ou indirectamente, relacionadas com as condições económicas e com a interpretação política dessas situações: (a) depois da crise que marcou a 1ª República a que se juntou a decorrente da conjuntura internacional a seguir a 1929, a recuperação económica e financeira impôs-se ao regime corporativo como a sua principal tarefa e isso implicou uma política urbana mais intervencionista; claro que as vias seguidas, nomeadamente em matéria de política de solos, poderiam ter sido outras; por isso, a forma que assumiu foi também um resultado da ideologia do regime corporativo; (b) depois do período de crise económica e austeridade financeira das décadas de 70 e 80, a questão do ordenamento do território, de que o planeamento municipal é uma parte, ganhou uma importância acrescida no quadro de uma política de reestruturação económica, exigida e tornada possível pela adesão às Comunidades Europeias; também neste caso, a forma poderia ter sido outra, nomeadamente na repartição de poderes e recursos entre o Estado e os municípios, como ressalta das posições assumidas pelo partido comunista e também por alguns sectores do partido socialista; (c) o facto de o partido socialista ter governado o país em conjunturas de crise económica e financeira explica, parcialmente, a não conformidade da política urbanística seguida com o seu discurso.

Por isso, a ideologia política foi também uma determinante decisiva na formação do quadro legal do planeamento urbano municipal, como se conclui dos dois primeiros casos, mas vem em segundo plano face às determinantes económicas, como se pode verificar na terceira situação referida no parágrafo anterior.

O quadro institucional constitui também uma determinante das políticas urbanísticas. As atribuições, competências e recursos dos municípios permaneceram no essencial os mesmos ao longo de quase 40 anos, dentro da moldura do código administrativo de 1936-40, apesar das transformações económicas, sociais e do próprio sistema

de planeamento verificadas nesse período. As alterações introduzidas pela Constituição de 1976 e legislação subsequente deram aos municípios uma capacidade acrescida no processo urbanístico, apesar das limitações ainda existentes.

Assim, se é certo que estas duas alterações principais na estrutura institucional autárquica (Constituição de 1933 e Código de 1936-40 e Constituição de 1976 e Lei 79/77) correspondem às duas rupturas políticas e administrativas mais importantes no período em análise, a evidência empírica mostra que há da parte das instituições públicas, autarquias e serviços do Estado, uma grande inércia na resposta às transformações políticas e económicas, o que constituiu uma determinante da definição e implementação das sucessivas políticas urbanísticas.

Se no fim do regime anterior a situação não era satisfatória quanto ao número de figuras de plano aprovadas e com força de regulamento administrativo, a principal conclusão a reter da evolução pós-1974 é que, apesar das transformações políticas e económicas e das alterações no quadro normativo da administração urbanística municipal, a situação só nos últimos anos iniciou uma mudança que poderia ser radical, não fora a forma como foi feita.

Com efeito, se nos primeiros anos após 1974 os municípios até dispunham de instrumentos para a aquisição de solo mas não tinham planos, após a revisão das figuras de plano em 1990, passaram a ter planos mas a não ter instrumentos de política de solos. Ou seja, passaram a dispôr de planos mas não lhes foram dados os meios para os implementar. O mesmo é dizer que se continuou sem planeamento eficaz, porque esvaziado dos instrumentos necessários à sua implementação.

Continuou a faltar uma lei de bases do urbanismo, resultando da dispersão legislativa alguma ineficiência na acção dos poderes públicos. Durante muitos anos verificou-se um desajustamento entre a legislação do planeamento herdada do Estado Novo e o novo regime político-administrativo saído da Constituição de 1976, em parte resolvido com o Decreto-Lei 69/90. Como já acontece em vários países europeus, impõe-se uma integração dos instrumentos de planeamento e política de solos numa Lei-Quadro do urbanismo.

Nem sempre o planeamento foi entendido como um processo contínuo, como um instrumento de gestão urbanística adaptável às mudanças socioeconómicas, o que exigiria um controlo permanente da sua execução. Para que isso se efectivasse era necessário capacidade técnica nos municípios e nos serviços de acompanhamento da administração central, o que esteve longe de acontecer, mas que é indispensável passar a existir.

Os planos directores municipais, tal como estão a ser preparados, não vão ser, na maior parte dos casos, um suporte eficaz da gestão municipal porque não relacionam as acções com os recursos financeiros necessários. Isto é, ao contrário do que parece indispensável, o PDM não está a ser preparado como um «plano-programa», um plano que se desagregue em planos de actividade e programa de investimentos do município, anual e plurianual, mas sim um documento necessário à apresentação de candidaturas aos fundos comunitários.

Ao longo do período posterior a 1974 foi-se afirmando, na doutrina e na prática do planeamento urbano municipal, a necessidade de o plano resultar de um processo em que se expressam e confrontam ideias e interesses mesmo que contraditórios.

A evidência empírica sugere diferentes realidades a este respeito: a gestão comunista tem-se destacado pela ênfase posta na participação da população, embora os níveis registados sejam diminutos, facto que também se regista nas reuniões dos órgãos autárquicos; nos municípios de gestão mais conservadora aquela ênfase é menos evidente, mas os resultados são semelhantes e a participação é sobretudo de grupos de interesse, sobretudo imobiliários, de promotores individuais e dos cidadãos que pretendem construir a sua própria casa ou edifício.

Esta situação torna o processo de participação semelhante ao que se verificou antes de 1974, só que agora alargado a um maior número de pessoas e interesses.

Para além das figuras de plano obrigatórias, alguns municípios prepararam outros instrumentos, planos indicativos, como os planos de estrutura de âmbito concelhio quando não estava ainda criada a figura do PDM, ou a do plano estratégico municipal, nos últimos anos, o que se afigura como uma opção positiva a incentivar.

Sem uma política de solos adequada será muito mais difícil a concretização dos planos directores em elaboração. Face às diferentes características dos municípios portugueses quanto à dimensão, povoamento, base económica, estrutura da propriedade, estrutura social, pressão urbanística, entre outras, existem naturalmente necessidades e possibilidades muito desiguais de utilização dos vários meios legais.

Algumas medidas de política de solos, em relação às quais existe um amplo consenso entre técnicos e investigadores desta problemática, são de implementar: a utilização conjugada de todas as medidas consagradas na actual lei, em função das características sócio-geográficas do município, tendo em vista também a criação de reservas de solo urbano com as quais possa intervir na regulação do mercado fundiário; a criação de um fundo municipal de urbanização que sirva de base para a aquisição e infra-estruturação dos solos; a consagração da competência dos municípios para declarar a utilidade pública e determinar a posse administrativa imediata nas expropriações da sua responsabilidade, são alguns exemplos das opções que se impõe tomar.

A geografia da prática do planeamento urbano municipal decalca, nas suas tendências principais, a geografia económica e social do país.

Se até há poucos anos a proporção de municípios rurais envolvidos na preparação de planos urbanísticos era superior à dos municípios urbanos, com a legislação dos PMOT a situação alterou-se, pelas razões aduzidas a propósito do PDM.

A orientação política dominante nos órgãos autárquicos depois de 1974 é uma determinante importante: a «gestão de esquerda» está mais envolvida e há mais tempo na elaboração de planos urbanísticos, isto é, atribuiu maior importância à condução do processo urbano pelo poder público, embora neste grupo haja nuances internas, do que a gestão autárquica mais conservadora que privilegiou mais os mecanismos de mercado no funcionamento do processo urbano.

BIBLIOGRAFIA

- ACTAS do Colóquio – *O Fascismo em Portugal*. A Regra do Jogo, Lisboa, 1980
- AMARO, R. (1982) – O Salazarismo na lógica do capitalismo em Portugal. *Análise Social*, XVIII (72-73-74): 995-1011
- AMARO, R. (1986) – *A economia nos primórdios do Estado Novo – estagnação ou crescimento? O Estado Novo. Das origens ao fim da autarcia 1926-1959*. vol. 1: 233-248. Ed. Fragmentos, Lisboa
- ANTUNES, M. (1985) – As forças armadas e o MFA: de 25 de Abril de 1974 a 25 de Novembro de 1975. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 15/16/17: 47-52
- BALL, M., et al. (1985) – *Land, rent, housing and urban planning; a european perspective*. Croom Helm, Londres
- CABRAL, M. V. (1976) – A segunda República portuguesa em perspectiva histórica. *Análise Social*, XIX (75): 127-142
- CABRAL, M. V. (1976) – Sobre o fascismo e o seu advento em Portugal: ensaio de interpretação a pretexto de alguns livros recentes. *Análise Social*, XII (49): 873-915
- CABRAL, M. V. (1979) – *Portugal na alvorada do século XX*. A Regra do Jogo, Lisboa
- CAETANO, M. (1984) – *Manual de direito administrativo*. Almedina, Coimbra (10ª ed.)
- CAETANO, M. (1985) – *Minhas memórias de Salazar*. Ed. Verbo, Lisboa
- CAMPINOS, J. (1975) – *A ditadura militar, 1926-1933*. Edições 70, Lisboa
- CAMPINOS, J. (1975) – *Ideologia política do Estado Salazarista*. Portugália Editora, Lisboa
- CASTELLS, M. (1981) – *La question urbaine*. Maspero, Paris
- CASTELLS, M.; GODARD, F. (1974) – *Monopolville, l'Éntreprise, l'État, l'urbain*. Mouton, Paris
- CASTRO, A. (1979) – *A economia portuguesa no Século XX (1900-25)*. Edições 70, Lisboa
- CASTRO, A. (1982) – A dinâmica económico-social portuguesa do pós-guerra (1946-1974), numa perspectiva teórico-crítica testemunhal. *Análise Social*, XVIII (72-73-74): 1013-1032
- COOKE, P. (1983) – *Theories of planning and spatial development*. Hutchinson, Londres
- CRUZ, M. B. (1980) – *As origens da democracia cristã e o Salazarismo*. Editorial Presença, Lisboa

- CRUZ, M. B. (1985) – A Revolução Nacional de 1926: da Ditadura Militar à formação do Estado Novo. *Revista de História das Ideias*, vol.7: 347-371 (republicado em Cruz, M. B. (1986))
- CRUZ, M. B. (1986) – *Monárquicos e Republicanos do Estado Novo*. Publ.D.Quixote, Lisboa
- Diário da República, 1ª e 2ª série
- Diário do Governo, 1ª e 2ª série
- DOWS, C. (1980) – Comissões de moradores and urban struggles in revolutionary Portugal. *International Journal of Urban and Regional Research*, 4: 267-294
- DOWS, C., et al. (1978) – *Os moradores à conquista da cidade*. Armazém de Letras, Lisboa
- DUNLEAVY, P.; O'LEARY, B. (1987) – *Theories of the state*. Macmillan, Londres
- FERREIRA, V. M. (1975) – *Movimentos sociais urbanos e intervenção política*. Ed. Afrontamento, Porto
- GASPAR, J. (1980) – *Urban growth trends in Portugal*. CEG/INIC, Lisboa
- GASPAR, J. (1984) – Urbanization: growth, problems and policies. Williams, A. (ed) – *Southern Europe transformed*. Harper & Row Publ., Londres: 208-235
- GASPAR, J. (1987) – *Portugal: os próximos vinte anos*. F.C.G., Lisboa
- GONÇALVES, F. (1979) – *Plano director do município. Seu lugar entre os planos de urbanização e os planos de ordenamento do território*. LNEC, Lisboa
- GONÇALVES, F. (1981) – *O município como suporte da regionalização em Portugal*. LNEC, Lisboa
- GONÇALVES, F. (1982) – *Plano director do município; recentes vicissitudes da sua não regulamentação*. LNEC, Lisboa
- GONÇALVES, F.(1981) – Urbanística à Duarte Pacheco. *Arquitectura*, 142: 20-37
- HALL, P. (1975) – *Urban and regional planning*. Penguin, Harmondsworth
- HOBBS, P. (1992) – The economic determinants of post-war british town planning. *Progress in Planning*, vol. 38 (3)
- INA (1986) – *Portugal contemporâneo – problemas perspectivas*. INA, Lisboa
- JESSOP, B. (1977) – Recent theories of the capitalist state. *Cambridge Journal of Economics*, 1977 (1): 353-373
- JESSOP, B. (1990) – *State theory*. Basil Blackwell, Oxford
- LEWIS, J.; Williams, A. (1981) – Regional uneven development on the european periphery: the case of Portugal. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geographie*, vol.72: 81-98

- LIBERATO, N. (1988) – *Autarquias e ordenamento. Discursos no X Governo constitucional*. MPAT, Lisboa
- LUCENA, M. (1976) – *A evolução do sistema corporativo português*. vol.1, Perspectivas e Realidades, Lisboa
- MAI/DGARL (1979) – *Relatório da administração local-1978*. Lisboa
- MARQUES, O. (1973) – *A unidade da oposição à Ditadura, 1928-1931*. vol.1, Publ.Europa-América, Lisboa
- MARQUES, O. (1976) – *História de Portugal*. Palas Editores, Lisboa
- MARQUES, O.(1978) – *História da 1ª República Portuguesa. As estruturas de base*. Iniciativas Editoriais, Lisboa
- MEDEIROS, F. (1978) – *A sociedade e a economia portuguesas nas origens do salazarismo*. A Regra do Jogo, Lisboa
- MIRANDA, S.(1986) – *Crise económica, industrialização e autarcia na década de trinta. O Estado Novo. Das origens ao fim da autarcia 1926-1959*. vol. 1: 249-258, Ed.Fragmentos, Lisboa
- MOP (1948) – *Quinze anos de obras públicas: 1932-1947, Melhoramentos urbanos*
- MOP/CD (1948) – *Quinze anos de actividade: 1932-1947*
- MOURA, F. P. (1974) – *Por onde vai a economia portuguesa?* Seara Nova, Lisboa, 4ª ed.
- MPAT (1991) – *A política de ordenamento do território. Novos desafios para um melhor desenvolvimento*. Lisboa
- MPAT – *Relatório do estado do ambiente e ordenamento do território*. (1988 a 1992). Lisboa
- MUSGRAVE, R. et al. (1989) – *Public finance in theory and practice*. MacGraw-Hill, N.York (5ª ed.)
- O'CONNOR, J. (1973) – *The fiscal crisis of the state*. St.Martin's Press, N.York
- PINTO, A. C. (1992) – *O Salazarismo e o fascismo europeu*. Editorial Estampa, Lisboa
- PORTO, M. (1984) – *Portugal: twenty years of change*. Williams, A. (ed) – *Southern Europe transformed*. Harper & Row Publ., Londres: 84-112
- RATCLIFFE, J. (1981) – *An introduction to town and country planning*. Hutchinson, Londres
- ROSAS, F. (1986) – *O Estado Novo nos anos Trinta*. Ed. Estampa, Lisboa
- ROSAS, F. (1986a) – *A crise de 1929 e os seus efeitos económicos na sociedade portuguesa. O Estado Novo. Das origens ao fim da autarcia 1926-1959*. vol.1: 259-274, Ed. Fragmentos, Lisboa
- SANTOS, B. S. (1982) – *O Estado, o direito e a questão urbana*. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 9: 9-86

- SARAIVA, J. (1992) – *História concisa de Portugal*. Publ. Europa-América, Lisboa, 15ªed.
- SAUNDERS, P. (1986) – *Social Theory and the urban question*. Hutchinson, Londres
- SCHMITTER, P. (1975) – *Corporatism and public policy in authoritarian Portugal*. Sage Publ., Londres
- SCOTT, A. (1980) – *The urban land nexus and the state*. Pion, Londres
- SILVA, C. N. (1986) – *Urban land policy in Lisbon*. I.G.U.-Regional Conference on Mediterranean Countries, Working Group on Metropolitan Cities, Madrid
- SILVA, C. N. (1987) – *Planeamento Municipal e a organização do espaço em Lisboa*. CEG/INIC, Lisboa
- SILVA, C. N. (1987a) – Os planos de Lisboa e a organização espacial da cidade. Continuidade e mudança no século XX. *Revista Povos e Culturas*, 2: 301-344
- SILVA, C. N. (1988) – A urbanística do Estado Novo (1926-1959): nem nacional nem fascista. *O Estado Novo – das origens ao fim da autarcia: 1926-1959*, vol. 1: 377-386, Ed. Fragmentos, Lisboa
- SILVA, C. N. (1989) – Finanças Municipais e desigualdade regional em Portugal 1974-1988. *Actas do V Colóquio Ibérico*, Léon
- SILVA, C. N. (1990) – Geografia Política e Geografia da Administração Pública na obra de Amorim Girão. *Biblos*, vol. LXVI: 49-63
- SILVA, C. N. (1991) – O poder político e o território. Geografia Política e da Administração Pública. Questões teóricas e perspectivas para os anos 90. *Actas do I Congresso da Geografia Portuguesa*, Lisboa
- SILVEIRA, J. (1986) – Alguns aspectos da política económica do fascismo: 1926-1933. Da crise de sobreprodução ao condicionamento industrial. *Actas do Colóquio – O Fascismo em Portugal*. A Regra do Jogo, Lisboa
- SIMMIE, J. (1981) – *Power, property and corporatism: the political sociology of planning*. Macmillan, Londres
- VALÉRIO, N. (1986) – Aspectos das finanças públicas portuguesas 1913-1983. *O Estado Novo – das origens ao fim da autarcia: 1926-1959*, vol. 1: 275-300, Ed. Fragmentos, Lisboa
- WHEELER, D. (1988) – *A Ditadura Militar Portuguesa, 1926-1933*. Publ. Europa-América, Lisboa
- WILLIAMS, A. (1981) – Bairros clandestinos: illegal housing in Portugal. *Geografisch Tijdschrift*, XV: 24-34
- WILMOTH, D. (1986) – Structure and agency in the formation of national urban policy in the USA, 1976-1980. *Progress in Planning*, vol. 25 (2)

Resumo

AS DETERMINANTES ECONÓMICAS E POLÍTICAS DO
PLANEAMENTO MUNICIPAL EM PORTUGAL

Neste artigo analisamos o sistema e a prática de planeamento municipal, em Portugal, no século XX.

Defendemos que os processos de transformação económica e social, desiguais no tempo e no espaço, são os mecanismos estruturantes do processo de planeamento urbano municipal e a evolução macroeconómica o condicionamento principal da definição do quadro normativo do planeamento urbano municipal.

Procuramos mostrar que, em períodos de austeridade ou recessão económica, o planeamento urbano municipal se restringiu ao planeamento físico e à gestão urbanística das pretensões dos particulares; em períodos de crescimento, a tendência foi para alargar o âmbito das figuras de plano e para um maior envolvimento dos poderes públicos na sua implementação e concretização.

Se no fim do regime anterior a situação não era satisfatória quanto ao número de figuras de plano aprovadas e com força de regulamento administrativo, a principal conclusão a reter da evolução pós-1974 é que, apesar das transformações políticas e económicas e das alterações no quadro normativo da administração urbanística municipal, a situação só nos últimos anos iniciou uma mudança que poderia ser radical, não fora a forma como foi feita.

Com efeito, se nos primeiros anos após 1974 os municípios até dispunham de instrumentos para a aquisição de solo mas não tinham planos, após a revisão das figuras de plano em 1990, passaram a ter planos mas a não ter instrumentos de política de solos. Ou seja, passaram a dispôr de planos mas não lhes foram dados os meios para os implementar. O mesmo é dizer que se continuou sem planeamento eficaz, porque esvaziado dos instrumentos necessários à sua implementação.

Existem diferenças significativas entre os municípios portugueses, quanto à sua prática de planeamento urbano, decorrentes da sua estrutura territorial, produtiva e social e da orientação política dominante nos órgãos autárquicos.

Palavras-chave: Planeamento municipal, factores determinantes, Portugal.

Abstract

THE ECONOMIC AND POLITICAL DETERMINANTS OF
MUNICIPAL PLANNING IN PORTUGAL

The article analyzes the system and practice of municipal planning in Portugal, in the 20th century.

We think that the processes of economic and social transformation, uneven in time and space, are the mechanisms which structure the process of urban municipal planning, and that macro-economic developments are the principal factors defining the normative basis of municipal urban planning.

It is shown that in periods of austerity or economic recession urban municipal planning tends to be limited to physical planning and urban management, while in growth periods the tendency has been to enlarge the field of planning and to involve a wide spectrum of public interests in implementation and realization of plans.

At the end of the authoritarian regime the situation was not satisfactory with respect to the number of plans approved and plans in force. The principal conclusion to be drawn concerning developments since 1974 is that despite economic and political transformations and changes in the nature of urban municipal administration, only in very recent years a more radical change in municipal planning has emerged.

In fact, in the first years after 1974, the municipalities had administrative instruments to acquire land, but they had no plans.

After the revision of the planning system in 1990, the situation was the reverse, they had plans but no instruments. However, the plans were drawn up on the basis of little data and few resources. This leads to planning without efficiency, because of the lack of instruments necessary for implementation.

There are, however, significant differences between Portuguese municipalities concerning planning practices. It is related to their territorial, productive and social structures as well as to the political orientation of the municipality.

Key-words: Municipal planning, determinants of planning practice, Portugal