

# Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território – Estudos

VOLUME I

Coord.: Fernanda Paula Oliveira

2012

Adelino Gonçalves

António Cândido de Oliveira

António Vicente Marques

A. J. Mouteira Guerreiro

Águeda Silva

Ana Cláudia Guedes

Ana Cunha

Ana Veneza

Anabela Coito

António Leones Dantas

Bárbara Magalhães

Bernardo Azevedo

Bruno Martelo

Carla Vidal

Carlos Batalhão

Carlos Silva Cardoso

Cláudia Soutinho

Cristina Guimarães

Cristina Rodrigues

Dora Lucas Neto

Dulce Lopes

Eduardo Gonçalves Rodrigues

Esperança Mealha

Everton Luis Gurgel Soares

Fernanda Paula Oliveira

Isabel Abalada Matos

Joana Pinto Monteiro

Jorge Silva Sampaio

José Luís Cunha

José Vieira da Fonseca

Manuel Jorge Goes

Margarida Bento

Maria João Nogueira

Maria José Castanheira Neves

Mário Tavares da Silva

Micaela Lima

Miguel Martinho

Nuno Miguel Marrazes

Rita Maurício

Sara Blanco de Morais

Tiago Amorim



ALMEDINA

## **DIREITO DO URBANISMO E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO**

### **ESTUDOS I**

COORDENAÇÃO

Fernanda Paula Oliveira

EDITOR

EDIÇÕES ALMEDINA, S.A.

Rua Fernandes Tomás, nºs 76, 78, 80

3000-167 Coimbra

Tel.: 239 851 904 · Fax: 239 851 901

www.almедina.net · editora@almедina.net

DESIGN DE CAPA

FBA.

PRÉ-IMPRESSÃO

G. C. – GRÁFICA DE COIMBRA, LDA.

Palheira Assafarge, 3001-453 Coimbra

producao@graficadecoimbra.pt

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

PENTAEDRO, LDA.

Abril, 2012

DEPÓSITO LEGAL

342422/12

Apesar do cuidado e rigor colocados na elaboração da presente obra, devem os diplomas legais dela constantes ser sempre objecto de confirmação com as publicações oficiais.

Toda a reprodução desta obra, por fotocópia ou outro qualquer processo, sem prévia autorização escrita do Editor, é ilícita e passível de procedimento judicial contra o infractor.

  
ALMEDINA

GRUPOALMEDINA

-----  
BIBLIOTECA NACIONAL DE PORTUGAL – CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO  
DIREITO DO URBANISMO E DO TERRITÓRIO

Direito do urbanismo e do ordenamento do território : estudos / coord. Fernanda Paula Oliveira. – v. - (Obras colectivas)

1.º v.: p. - ISBN 978-972-40-4796-6

I – OLIVEIRA, Fernanda Paula, 1967-

CDU 349

711

## ÍNDICE

### VOLUME I – PLANEAMENTO/ORDENAMENTO

#### PLANEAMENTO/ORDENAMENTO

Problemas das Cidades em Portugal, *António Cândido de Oliveira e Fernanda Paula Oliveira*

Vínculos Urbanísticos e Indemnização: Com Quantas Cartas se faz um Baralho, *Dulce Lopes*

Planeamento Territorial – A Coordenação de Intervenções. Âmbito Regional e Nacional, *Águeda Silva*

Planeamento e Gestão Preventiva do Risco Tecnológico – Sines vs Toulouse, *Rita Maurício*

Sustentabilidade Social, Planeamento Urbano e o Zoneamento de Inclusão, *Everton Luis Gurgel Soares*

O Caso do Plano Regional de Ordenamento do Território do Centro – Consensualização da regulação territorial, *Margarida Bento, Ana Veneza*

Reflexões Sobre os Critérios de Reclassificação dos Solos Constantes na TG.9 do PROT-Centro, *Ana Cláudia Guedes*

A Dinâmica dos Instrumentos de Gestão Territorial de Âmbito Municipal/Crónica de uma Morte Anunciada?, *Cristina Guimarães*

Flexibilidade dos Instrumentos de Gestão Territorial – Planos de Pormenor *versus* Alteração de Loteamentos Inseridos em Área Abrangida por Planos de Pormenor, *Carla Vidal*

O Planeamento (no Âmbito) da Reabilitação Urbana, *Adelino Gonçalves*

Apontamentos em Matéria de Programação Territorial, *José Luís Cunha*

O Ordenamento do Território e o Urbanismo em Angola, *Vicente Marques*

#### CONDICIONANTES AO PLANEAMENTO

Servidão Administrativa – Noção, Delimitação e Regime Jurídico Aplicável, *Bernardo Azevedo*

A Evolução e o Regime Actual da Reserva Ecológica Nacional, *Maria José Castanheira Neves*

Considerações sobre a Protecção do Sobreiro e da Azinheira, *Miguel Martinho*

## O Planeamento (no Âmbito) da Reabilitação Urbana

ADELINO GONÇALVES<sup>1</sup>

*A new kind of large-scale urban society is emerging that is increasingly independent of the city. In turn, the problems of the city place generated by early industrialization are being supplanted by a new array different in kind. With but a few remaining exceptions [...], the recent difficulties are not place-type problems at all.*

Melvin Webber (1968:1092)

Há muito tempo que as realidades urbanas que (ainda) chamamos “cidade” vêm sendo consideradas como um fenómeno que se caracteriza, entre outros aspetos, por uma ausência de vínculos estáveis e duradouros entre os territórios urbanizados e as dinâmicas dos quadros funcionais que eles suportam, sejam esses quadros de ordem económica, social ou cultural.

A importância de que se reveste este entendimento do fenómeno urbano para estabelecer princípios fundamentais para o seu governo, é muito bem representada pelas palavras de Melvin M. Webber que comecei por citar e que aludem ao facto dos problemas urbanos, sejam eles de que ordem forem, raramente se circunscrevem a uma área específica de uma cidade e a sua solução implica o exercício de uma gestão

<sup>1</sup> Departamento de Arquitectura da Universidade de Coimbra.

integrada e multissetorial dos diversos parâmetros que os compõem. Significa isto que as cidades devem ser entendidas como sistemas de continuidades – tanto de continuidades funcionais, como de continuidades espaciais e formais – e que a gestão urbana é um complexo de atividades que deve ser orientado por um princípio fundamental: o estabelecimento e/ou a manutenção de equilíbrios estruturais. Por outras palavras: o estabelecimento e/ou a manutenção de expressões de coesão urbana.

Na década de 1960, no contexto europeu e, mais particularmente, no contexto italiano, a perceção de que se fosse deixado a si mesmo a lidar com as “lógicas do capital”, o desenvolvimento urbano evoluiria no sentido da desagregação das cidades, encontrou na *Emilia-Romagna* um campo fértil para o ensaio de políticas urbanas que se caracterizaram fundamentalmente por configurar os centros históricos como um fator de coesão urbana.

À imagem dos princípios enunciados por Melvin M. Webber, a reabilitação dos centros históricos foi entendida como um complexo de ações que devia atender tanto aos problemas do quadro físico, isto é, à degradação do edificado, das redes infraestruturais e do sistema de espaços públicos, bem como aos problemas dos quadros sociais, económicos e culturais que também se manifestavam nessas áreas urbanas e decorriam dos desequilíbrios provocados – entre outros fatores – pela sua terciarização, pela admissibilidade excessiva de áreas de expansão urbana e para carência de equipamentos públicos. Na verdade, a forma de lidar com o problema dos centros históricos foi entendida como sendo uma política urbana relativa à globalidade dos territórios municipais e não apenas como um complexo de ações a concretizar nas áreas urbanas mais antigas de uma forma exclusiva.

A este respeito e a propósito do processo de reabilitação do centro histórico de Bolonha ao qual estiveram diretamente ligados, Pier Luigi Cervellati e Roberto Scannavini (1973:8) diziam: “...non è possibile definire una soluzione al problema «centro storico» autonoma e separabile dalla politica economica e territoriale, così come, viceversa, non può esserci assetto del territorio al di fuori di uno specifico ruolo e di una precisa volontà di conservazione e valorizzazione dei centri storici che costituiscono l'ossatura portante del territorio stesso...” Mais tarde, numa edição francesa que daria expressão à influência internacional das políticas urbanas de Bolonha, diziam: “Si le centre historique est la cause el l'effet du processus de développement métropolitain, les problèmes de conservation

*et de réorganisation de peuvent, à leur tour, être posés et résolus dans le seul cadre du noyau historique.*” (CERVELLATI; SCANNAVINI, 1977:16).<sup>2</sup>

No contexto nacional, este entendimento do fenómeno urbano como um sistema de continuidades teve expressões contemporâneas e igualmente relativas à definição da problemática da reabilitação como sendo uma política urbana relativa à globalidade dos territórios municipais. Com esse entendimento, Fernando Távora (1969:37) dizia no relatório do *Estudo de Renovação Urbana do Barredo* que coordenou no final da década de 1960 que “...sob ponto de vista urbanístico as operações de renovação deverão enquadrar-se num conceito total da Cidade dado que são operações que, pela sua importância e suas consequências, não se compadecem com uma visão do fenómeno em si, mas devem antes ser encaradas como elementos fundamentais e polos dinamizadores de uma reestruturação urbana.” E continuava, chamando a atenção para o facto de o “...envelhecimento progressivo de velhos sectores do aglomerado urbano, pelo crescimento deste e pela criação de novos eixos de desenvolvimento, cria problemas de conjunto que só numa visão de conjunto poderão resolver-se.”

Como observou recentemente Ana Pinho (2008:805), o objetivo deste estudo não era apenas o de programar a reabilitação do Barredo, mas antes o de “...impulsionar uma política municipal de reabilitação urbana para a cidade do Porto”. Com este objetivo, ele contemplava a proposta de um diploma legal para substituir o Decreto-Lei nº 40616 de 28 de maio de 1956, que aprovou o Plano de Melhoramentos para a cidade do Porto.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Aliás, como Francesco Bandarin (1979:188-9) observou a respeito da consideração urbanística que mereceram os princípios estabelecidos nas políticas urbanas de Bolonha neste período, é significativo o facto de este caso se ter traduzido numa das primeiras experiências de planeamento intermunicipal em Itália. Refiro-me ao *Piano Intercomunale Bolognese* implementado a partir de 1968 e cujo principal objetivo era o de desenvolver o sistema policêntrico da *Emilia Romagna* de uma forma ordenada, observando três políticas principais: a) a redefinição da rede viária e dos sistemas de transportes de modo a reorientar as tendências de expansão urbana que então se verificavam e constituíam um fator de desagregação; b) a proteção de solos agrícolas e, de modo geral, de solos não urbanizados, favorecendo a implementação de serviços públicos, em detrimento de transformações com fins especulativos imobiliários; c) a requalificação dos centros históricos através da implementação de planos municipais e da sua execução com planos de pormenor, garantindo a preservação das estruturas sociais e procurando melhorar as condições de habitabilidade, espaço público e a existência de equipamentos públicos.

<sup>3</sup> Para uma leitura aprofundada sobre o *Estudo de Renovação Urbana do Barredo* e em particular sobre os conteúdos da proposta deste diploma legal veja-se Ana Pinho (2008:805-22).

Além de constituir uma referência pela sistematização metodológica e jurídica que fazia da problemática da reabilitação, os princípios do *Estudo de Renovação Urbana do Barredo* suportaram o início da atividade do Comissariado para a Renovação da Área Ribeira-Barredo – criado em 1974 – e constituíram também uma referência para outros processos de reabilitação urbana posteriores, nomeadamente para a gestão urbanística levada a cabo pelo Gabinete Técnico Local (GTL) de Guimarães desde 1985.

No entanto, o rumo seguido pelas políticas centrais e locais para à problemática da reabilitação urbana foi muito diferente. Na verdade, ela nunca foi entendida como uma política dirigida ao reforço ou à recuperação da coesão urbana. Se tivesse sido entendida assim, dever-se-ia ter vulgarizado a implementação de abordagens multissetoriais ao problema dos centros históricos para os integrar nas dinâmicas de desenvolvimento urbano. Ao invés, a reabilitação urbana foi sempre entendida como um domínio de ações setoriais relacionadas com a melhoria das condições de habitabilidade e com a requalificação do edificado e do sistema de espaços públicos, sem que se entendesse que essas ações deviam constituir uma componente da execução de estratégias destinadas a promover a coesão urbana.

Como se sabe, o Estado tem vindo a dedicar-se à problemática da reabilitação urbana de uma forma continuada e sistemática desde a década de 1970. A principal vertente desta dedicação correspondeu sempre – e continua a corresponder – à disponibilização de apoios técnicos e financeiros para a realização de intervenções diretas no edificado e no sistema de espaços públicos das áreas urbanas antigas e degradadas. Não só dessas áreas, mas, sobretudo, dessas áreas. Em concreto, refiro-me ao conjunto de programas que desde 1976 têm vindo a dar corpo a políticas centradas no melhoramento das condições de habitabilidade e na requalificação do quadro físico e ambiental das áreas urbanas antigas e degradadas, bem como na estimulação das suas dinâmicas económicas e comerciais: PRID, 1976; PRU, 1985; RECRUA, 1988; PRAUD, 1988; PROCOM, 1994; REHABITA, 1996; RECRIPH, 1996; SOLARH, 1999; PROHABITA, 2004.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Programas criados, respetivamente, pelo: Decreto-Lei nº 704/76 de 30 de setembro de 1976; Despacho 4/SEHU/85 de 4 de fevereiro de 1985; Decreto-Lei nº 4/88 de 14 de janeiro



Se por um lado é inegável a importância que esta dedicação teve ao longo de mais de 30 anos para melhorar as condições de vida de muitas famílias, também não deixa de ser verdade que contribuiu para que se fosse instalando a ideia de que a problemática da reabilitação urbana é uma questão que diz respeito apenas às facetas do problema dos centros históricos que se expressam de uma forma localizada – a degradação e obsolescência dos seus quadros físicos –, em detrimento de outras facetas que não são circunscritíveis. Em concreto, refiro-me a questões como: o despovoamento dos centros históricos e, em particular, o contributo dado pela terciarização e de um modo geral por usos do solo incompatíveis e conflituosos; as cargas urbanísticas resultantes dessa terciarização; as tensões entre o comércio tradicional e as grandes superfícies comerciais e a debilidade do quadro económico dos centros históricos. Qualquer uma destas questões diz respeito a desequilíbrios cujo controlo não passa apenas pela implementação de ações localizadas, mas sim por uma gestão proativa dos usos do solo da globalidade dos territórios municipais, suportada por instrumentos de gestão territorial.

Ora, sobre a dedicação do Estado à problemática da reabilitação urbana ao longo das últimas três décadas, são de relevar os seguintes três aspetos. Em primeiro lugar, o facto do acionamento daqueles programas não se ter refletido no controlo da diminuição do número de residentes nos centros históricos que há muito vem ocorrendo. No caso do centro histórico de Coimbra (fig. 1), por exemplo, é notório o agravamento desta situação nas áreas mais antigas ao longo das últimas três décadas. Por isso, seja qual for o núcleo urbano em que se verifica esta situação, uma das principais questões a resolver é o repovoamento dos centros históricos e isso não implica apenas a reabilitação do edificado. É necessário que essas áreas se tornem apetecíveis e concorrenciais com as restantes áreas residenciais de cada município ou até de municípios vizinhos.

de 1988; Despacho nº 1/88 de 20 de janeiro de 1988; Decreto-Lei nº 184/94 de 1 de julho de 1994; Decreto-Lei nº 105/96 de 31 de julho de 1996; Decreto-Lei nº 106/96 de 31 de julho de 1996; Decreto-Lei nº 7/99 de 8 de janeiro de 1999; Decreto-Lei nº 135/2004 de 3 de junho de 2004.

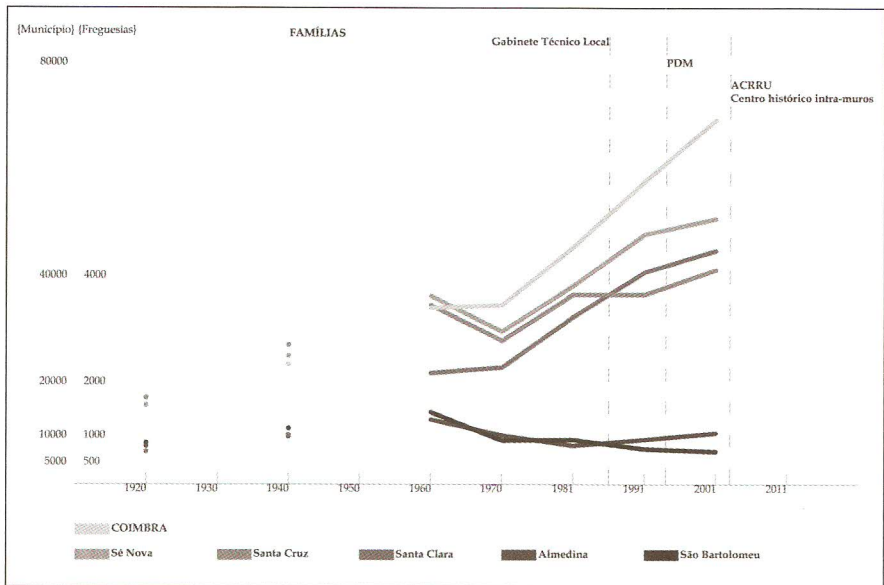


Fig. 1 – Variação do número de famílias residentes nas freguesias do centro histórico de Coimbra e na globalidade do município, entre 1920 e 2001. INE, Censos.

Adelino Gonçalves, 2011.

Em segundo lugar, o facto do acionamento daqueles programas gozar de uma grande autonomia relativamente aos instrumentos de gestão territorial, na medida em que só o REHABITA é que condiciona a sua operacionalização à vigência de instrumentos de gestão territorial. No entanto, importa notar que a aplicabilidade deste programa depende da existência de instrumentos de gestão urbanística vigentes e não da vigência de instrumentos que tenha sido elaborados com o objetivo específico da reabilitação de determinadas áreas urbanas. Além deste sintoma da dissociação entre os programas de apoio e o planeamento urbanístico, também merece referência o facto de diversos GTL do PRAUD – como são exemplo os casos de Coimbra e Braga (fig.2), terem iniciado a sua atividade antes da entrada em vigor do Plano Diretor Municipal das respectivas cidades.

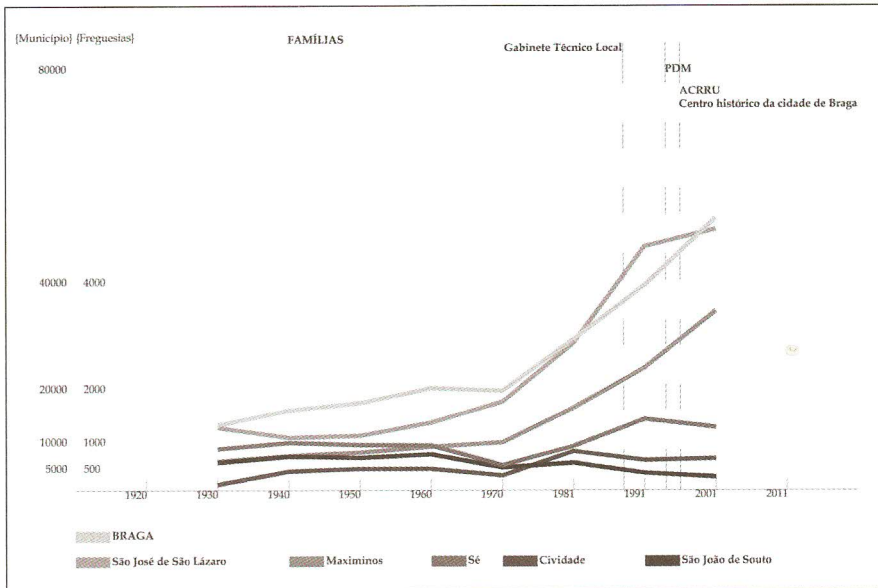


Fig. 2 – Variação do número de famílias residentes nas freguesias do centro histórico de Braga e na globalidade do município, entre 1930 e 2001. INE, Censos.

Adelino Gonçalves, 2011.

Por último, também merece ser relevado o seguinte paradoxo: embora a elaboração de planos urbanísticos não fosse um pressuposto das obrigações do funcionamento dos GTL, a maioria dos Planos de Pormenor vigentes dedicados à reabilitação urbana e à salvaguarda do património urbano dos centros históricos, foi elaborada por estes organismos ao longo das últimas duas décadas. De qualquer forma, em virtude da natureza defensiva e protetora relativa à salvaguarda patrimonial, esses planos não passam de regulamentos administrativos dedicados apenas ao controlo da transformação do edificado das suas áreas de intervenção.

Além disso, em diversos casos – nomeadamente Torres Vedras, Santarém, Campo maior, Moura, Mértola, Ponte da Barca, Figueiró dos Vinhos, Trancoso e Arouca – a vigência dos respetivos Planos de Pormenor também antecedeu a entrada em vigor do Plano Diretor Municipal das respetivas cidades. Mas, pior do que este paradoxo, é o facto de na esmagadora maioria dos casos, a primeira geração de PDM terem simplesmente adiado o planeamento dos centros históricos para um futuro indefinido.

Ou seja, no que diz respeito aos centros históricos, muito do que tem sido feito até hoje, tem sido feito ao contrário. Em vez de se ir do “geral” para o “particular”, isto é, em vez de se definirem primeiro conceitos urbanos e estratégias de gestão, para depois passar à sua concretização por-menorizada, tem ocorrido o seguinte:

- a) Responde-se de forma imediata à parte visível e mais expressiva da desagregação urbana, isto é, a degradação do edificado e do sistema de espaços públicos dos centros históricos;
- b) Sujeita-se o edificado a restrições da sua transformação;
- c) Adia-se o seu planeamento integrado para um futuro indeterminado.

No entanto, também não deixa de ser verdade que ao longo da última década têm vindo a ser dados sinais que dão a entender que está em curso uma reorientação das políticas de ordenamento do território e de urbanismo, no sentido de integrar as áreas urbanas antigas de uma forma plena nos quadros de desenvolvimento local e regional. Com obra realizada e com grande visibilidade, são exemplo desses sinais as intervenções feitas no âmbito do programa POLIS. Mas a par desses sinais, têm sido dados outros que não são visíveis, por assim dizer, mas que constituem um suporte extremamente importante dessa reorientação.

Entre outros sinais, refiro-me:

- a) À criação de um Regime Excepcional de Reabilitação Urbana em 2004 e, sobretudo, às iniciativas de algumas Sociedades de Reabilitação Urbana criadas no âmbito do Decreto-Lei nº 104/2004, de 7 de maio;
- b) À aprovação do Novo Regime de Arrendamento Urbano com a Lei nº 6/2006 de 27 de fevereiro, dada a importância que se esperava que tivesse na instalação de processos de “autorregeneração”, bem como pela teia de relações que se esperava que se estabelecesse com o quadro de atuações das Sociedades de Reabilitação Urbana, com os fundos de investimento e com o financiamento e o crédito bancário;
- c) Por fim e mais recente, à revogação do Regime Excepcional de Reabilitação Urbana de 2004 e ao estabelecimento do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU) pelo Decreto-Lei nº 307/2009 de 23 de outubro.

Todos estes sinais resultam de iniciativas da Administração Central cujo contributo efetivo para (re)integrar os centros históricos nas dinâmicas de desenvolvimento local e regional, depende de uma remontagem da articulação entre os planos municipais de ordenamento do território, isto é, depende da revisão dos três níveis de planeamento urbanístico municipal por forma a que os planos de pormenor e/ou as operações de reabilitação urbana agora enquadradas pelo RJRU, correspondam à execução de estratégias estabelecidas nos planos hierarquicamente superiores.

A degradação física dos centros históricos é a face visível da desagregação urbana e a qualidade que cada cidade tem de reabilitar é a sua coesão e isso não se resolve apenas com intervenções diretas, sobretudo se estas não corresponderem à implementação de uma política urbana centrada nesse objetivo.