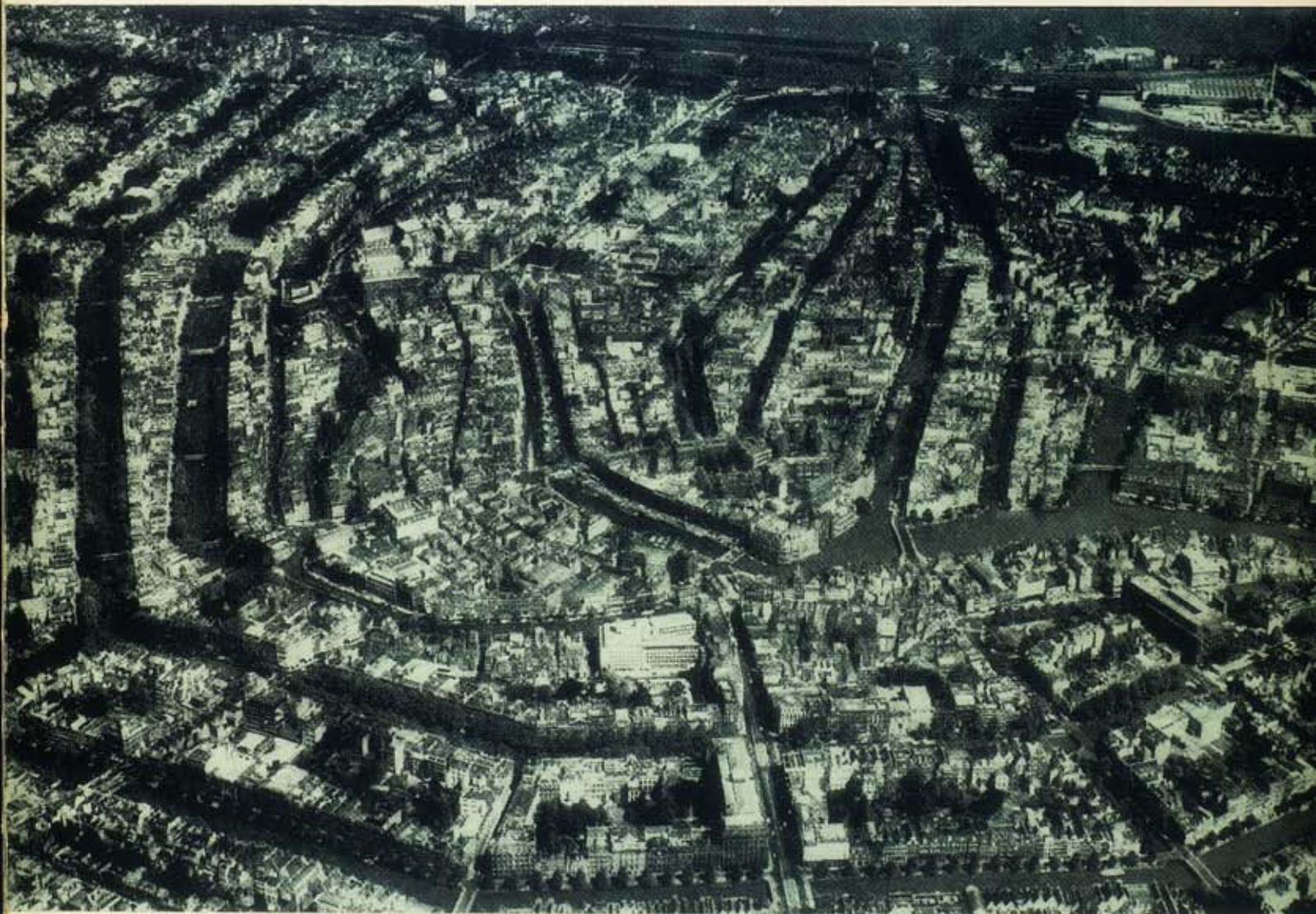


URBANIZAÇÃO

O CENTRO HISTÓRICO DA ACTUAL AMSTERDÃO



URBANIZAÇÃO

MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS

Revista do Centro de Estudos de Urbanismo
e Habitação Engenheiro Duarte Pacheco

SUMÁRIO

Planeamento da Cidade de Amesterdão	149
Notícia sobre o novo «Projecto de Lei de Orientação Fundiária e Urbana» francês	183
O Planeamento da Região de Paris	203

URBANIZAÇÃO

REVISTA DO CENTRO DE ESTUDOS DE URBANISMO E HABITAÇÃO
ENGENHEIRO DUARTE PACHECO

MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS

Comissão Directora da Revista

Eng. Manuel de Sá e Mello	Arq. José Tudela
Prof. Eng. Antão de Almeida Garrett	Eng. Jorge Carvalho de Mesquita
Prof. Eng. Manuel da Costa Lobo	Arq. Luís Cunha
Prof. Arq. Nuno Portas	Dr. António Ferráz de Andrade
Eng. Augusto Celestino da Costa	Arq. José Pedro Martins Barata - Director Gráfico
Eng. Rafael dos Santos Costa	

REDACÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Centro de Estudos de Urbanismo e Habitação Engenheiro Duarte Pacheco
Av. António Augusto de Aguiar, 17, 4.º-Dt.º — 55 30 10 - 55 30 97

Preço da assinatura anual	120\$00
Preço do número avulso	40\$00

COMPOSTO E IMPRESSO NA GRAFICA SANTELMO, LDA. • RUA DE S. BERNARDO, 84 • LISBOA

PRIMEIRA PARTE

DESENVOLVIMENTO URBANO

1. INTRODUÇÃO HISTÓRICA

Apesar do pouco que se conhece com exactidão dos primórdios históricos de Amesterdão, pode admitir-se que Amesterdão tenha surgido no início do século XIII como uma colónia junto ao rio Amstel o que significaria o seu nome.

O facto de os arredores serem pantanosos tornaram imediatamente necessária a construção de diques ao longo das margens do Amstel, em consequência do que as ruelas entre o Nieuwendijk e o Damrak e entre o Kalverstraat e o Rokin são ainda hoje em declive. A água e as condições do solo exerceram desde sempre uma grande influência na forma e vida de Amesterdão. Isto é notório mesmo na organização do Departamento das Obras Públicas, onde tudo quanto se refere a pontes, preparação de locais para construção, mecânica de solos e purificação de águas constitui mais ou menos secções independentes. A história de Amesterdão, só pode portanto ser compreendida em relação a este antecedente condicionado pela Natureza. Devido a ele a cidade assenta sobre pilares, tem sido frequentemente ameaçada por inundações e tem de se aproveitar da melhor maneira o terreno disponível (formado frequentemente dentro e fora da água). Contudo, em certas épocas a água foi também uma fonte inesgotável de riqueza para a cidade que no século XVII se tornou das maiores da Europa Ocidental.

As primeiras fortificações no século XV foram várias vezes deslocadas para o exterior em intervalos de tempo relativamente curtos de forma a integrar nas muralhas as ampliações da face pos-

terior da cidade. Estas obras foram dispendiosas e, quando o Conselho Municipal da cidade tomou a decisão de proceder a novo prolongamento, em 1612, tentou assegurar, sem dúvida apoiado na sua experiência, que esta ampliação assegurasse espaço suficiente a Amesterdão por um certo tempo. Como resultado surgiu o mundialmente famoso Plano dos Três Canais.

O declínio da propriedade que começou a verificar-se durante o século XVIII foi a razão pela qual só a partir de 1866 Amesterdão começou a expandir-se para fora das fortificações do século XVII.

A posição de Amesterdão como porto e cidade mercantil começou também a entrar em franco declínio na primeira metade do século XIX. A ligação com o mar ia-se continuamente deteriorando e a escavação de um canal através de toda a província da Holanda do Norte até Den Helder não resolveu o problema. Finalmente decidiu-se abrir uma ligação directa com o Mar do Norte através da linha das dunas de areia. Este Canal do Mar do Norte foi inaugurado em 1874 e a partir desse momento a economia começou a restabelecer-se e a população a aumentar rapidamente. As zonas residenciais para alojar este aumento de população foram construídas rapidamente em redor do centro da velha cidade e constituem hoje uma fonte de preocupações para a Câmara da cidade tanto no que diz respeito ao traçado como à qualidade das habitações. Não existiam então possibilidades legais de evitar tais desenvolvimentos. Só a partir de 1901, com a entrada em vigor do Housing Act, se tornou possível fazer melhorias. Desse decreto

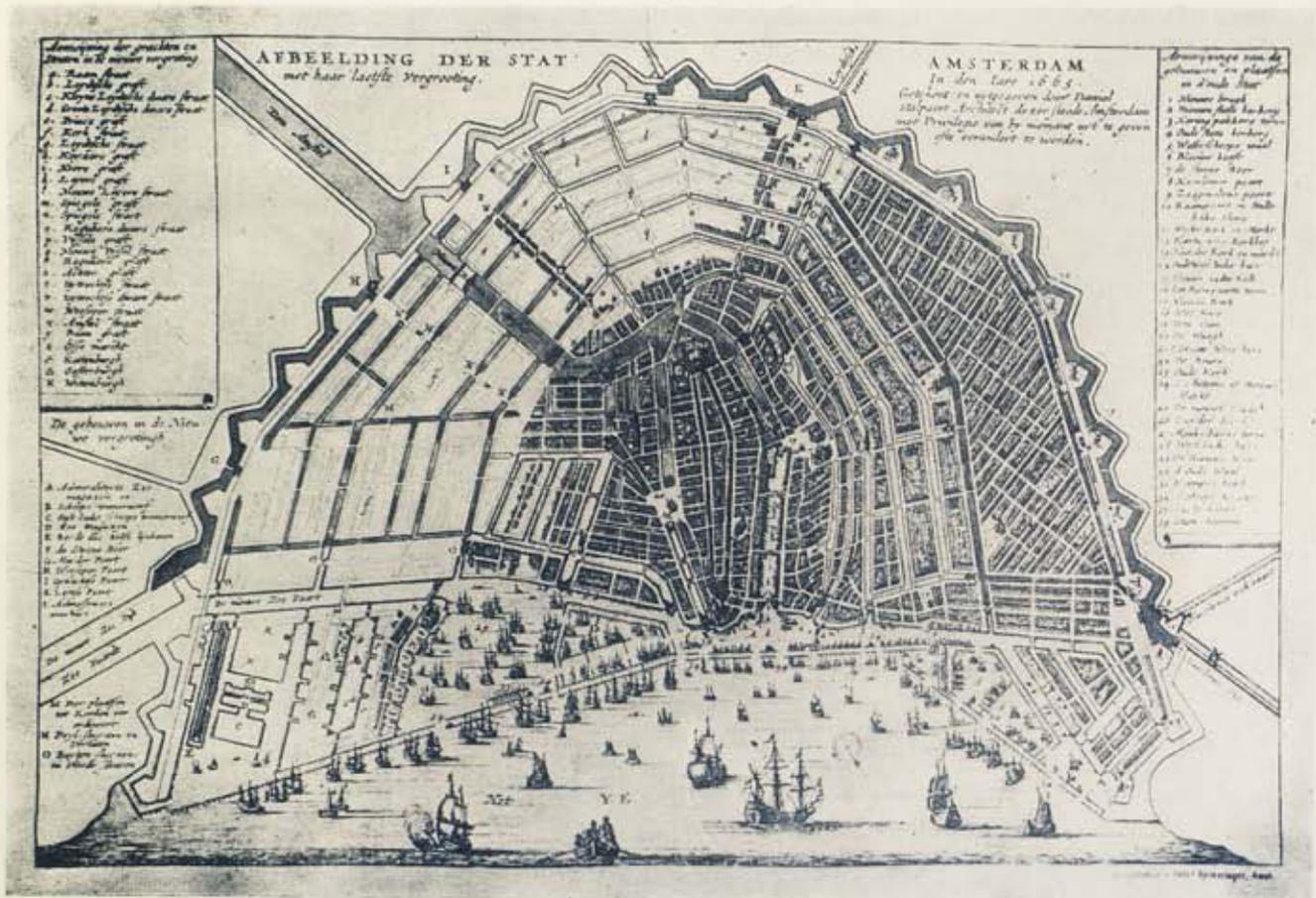


Fig. 1 - Amesterdão no século XVIII

resultou a adopção de um novo código de construção em 1906 (que entre outras coisas proibia a construção de haitações interiores), a construção das primeiras casas económicas ao abrigo do Decreto 1907, e a comissão encarregada pelo Dr. Berlage, renovador da arquitectura holandesa e do planeamento da cidade, de preparar um plano para a parte sul de Amesterdão. Este plano, concluído em 1917, é completamente diferente de uma série de planos feitos anteriormente por Berlage entre 1906 e 1917. Pela primeira vez desde o Plano dos Canais foi aceite um plano para Amesterdão cujo traçado não seguia a linha dos cursos de água e limites de propriedades existentes. Basta um relance pelo mapa de Amesterdão para nos elucidar.

Durante e após a Primeira Guerra Mundial começou a pôr-se em prática o Plano de Berlage. A Escola de Amesterdão — escola altamente apreciada pelos seus contemporâneos — estava no apogeu quanto à arquitectura, mas o ritmo de vida tinha acelerado. Já por alturas dos anos vinte tanto o planeamento da cidade como a arquitectura receberam novos impulsos.

Começou a aceitar-se cada vez mais o conceito de que Amesterdão tem de projectar a sua expansão em grande escala e cientificamente; em 1928 o Conselho Municipal decide instituir a Secção do Desenvolvimento da Cidade como parte independente do Departamento das Obras Públicas. Outra decisão importante tomada nesse ano diz respeito ao traçado de uma mata perto de Amesterdão, numa área de 2200 acres.

Durante os cinco primeiros anos da sua existência a tarefa mais importante da nova secção foi preparar o Plano de Expansão Geral. Fez-se pela primeira vez na história um plano destinado a uma população vindoura (a sua área foi determinada por meio de um planeamento cientificamente calculado), atribuindo uma função específica às várias porções da área municipal.

O Plano de Ampliação Geral de Amesterdão ficou concluído em 1935 com a colaboração de várias secções do Departamento de Obras Públicas e foi aprovado pela Coroa em 1939 e, depois de acareado com os requisitos estipulados no Decreto, passou a ter força de lei.

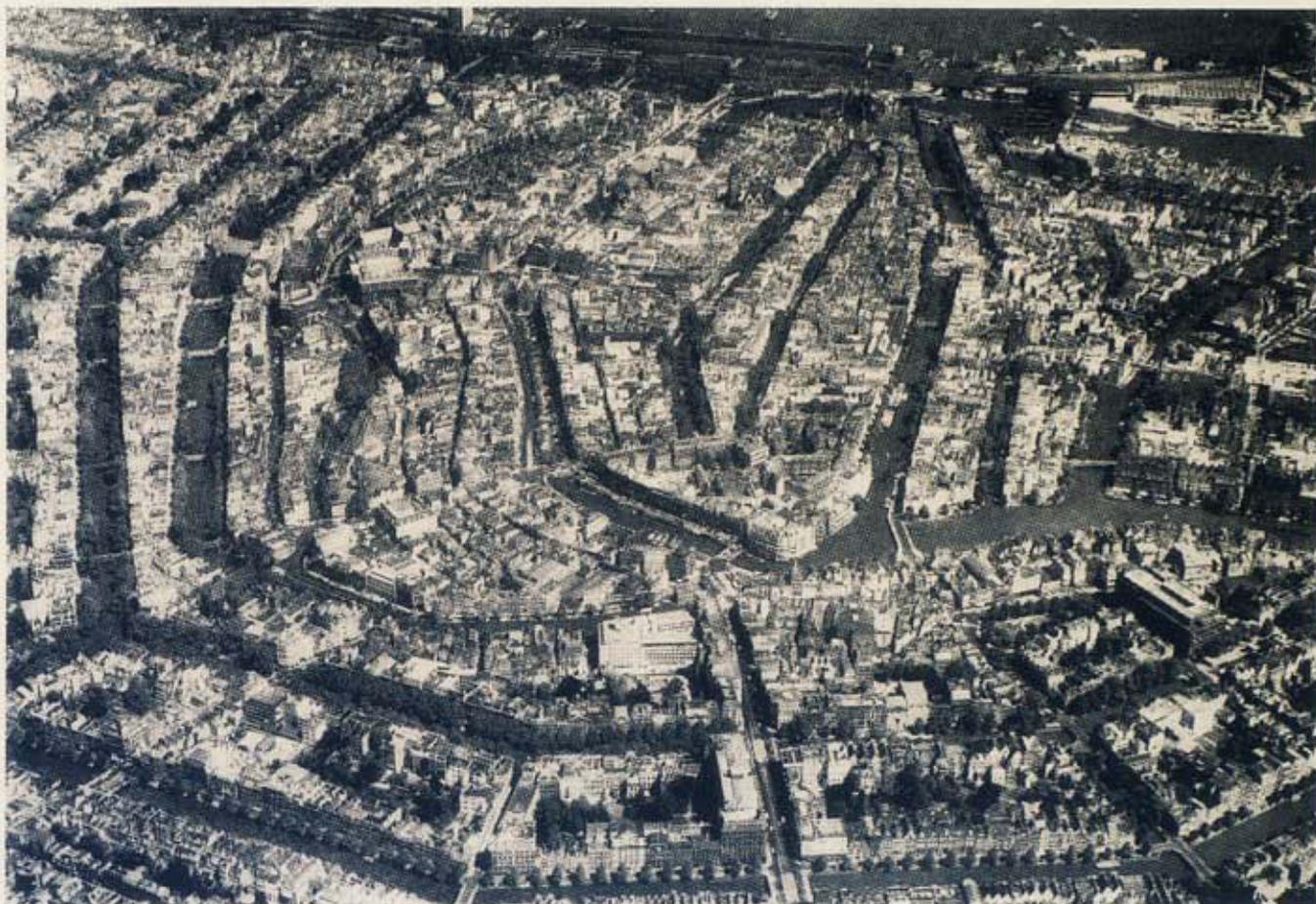


Fig. 2 - A Amesterdão actual

2. PLANO GERAL DE EXPANSÃO

O Plano Geral de Expansão de 1935 foi o primeiro plano concebido na Holanda a incluir simultaneamente todos os elementos essenciais à determinação das medidas necessárias à utilização do solo. Após um estudo intensivo da eventual expansão dos elementos no futuro elaborou-se um plano em que se definiram todas as funções do conjunto da área municipal.

População

O ponto de partida para o Plano foi a estimativa do número de habitantes no ano 2000. Depois de um estudo aprofundado este foi calculado num mínimo de 900 000 e num máximo de 1 100 000. Fez-se uma escolha entre estes números e 960 000 foi considerado o algarismo base para a preparação do plano.

Emprego

Ao considerar o futuro aumento de emprego admitiu-se que os domínios de emprego mais significativos para Amesterdão, tais como comércio por grosso, bancos, seguros e determinados tipos de indústria estavam devidamente localizados na zona central ou nas suas cercanias.

Proveram-se extensas áreas na parte ocidental (ao longo do Canal do Mar do Norte) para o futuro desenvolvimento do porto (cargas gerais e a granel) e para indústrias pesadas.

Finalmente instalou-se uma área industrial a sudoeste da cidade para as indústrias que não têm ligação directa com o porto. Calculou-se que seria necessário um total de 1000 a 1750 acres para a parte da população que viria a estar empregada na indústria. Esta área ficou prevista no plano de acordo com o dito cálculo.



Fig. 3 - O Plano de Extensão de Amesterdão-Sul

Forma urbana

O número de futuros habitantes bem como a natureza e extensão de empregos foram factores determinantes na decisão da futura forma da cidade. As duas possibilidades que se ofereciam eram a de uma cidade centralizada e descentralizada.

Fig. 4 - Um friso típico de casas



Optou-se pela forma centralizada porque o número de habitantes previsto o permitiu e porque a interdependência das actividades económicas (centro comercial e porto) assim o determinou.

Para a cidade-centro teve-se em vista uma disposição eficiente. As diversas zonas residenciais foram planeadas a distância das zonas fabris e da zona central podendo ser percorridas num tempo razoável pelos meios de transporte previstos.

As zonas residenciais e de trabalho foram separadas por zonas recreativas de ordem vária e de forma a que cada bairro residencial pudesse de certo modo bastar-se a si próprio. No conjunto da concepção deixou-se em aberto a possibilidade de um crescimento variável ao longo dos tempos.

Descrição do plano

Partindo da linha do Canal do Mar do Norte e da extremidade da cidade existente, previu-se que a maior expansão se processaria a oeste. Assim teríamos deste lado:

- a) docas para cargas normais e a granel assim como para utilizações industriais;
- b) um prolongamento da zona residencial.

Rodeando um lago artificial que funcionaria como área de recreio, planeou-se uma sé-

rie de unidades com carácter de cidade-jardim. Cada uma destas unidades alojaria entre 30 000 a 50 000 habitantes e estaria até certo ponto independente no que respeita a:

- c) uma nova zona industrial a sudoeste, anexa à cidade existente;
- d) algumas zonas de exploração hortícola intensiva;
- e) zona de desportos.

No lado sul foi proposto:

- a) uma ampliação posterior do aeroporto de Schiphol;
- b) uma nova e vasta mata (zona arborizada) cobrindo uma área de 2250 acres;
- c) uma nova zona residencial;
- d) uma nova zona industrial ligada por transportes marítimos e caminho de ferro.

Não se previu qualquer ampliação na parte oriental da cidade nem se considerou a hipótese de uma ampliação do lado norte da cidade, a fim de evitar a criação de novas fontes de tráfego através do túnel em Y.

Foi proposto um sistema de estradas radiais e circulares para servir a futura cidade. O transporte público a utilizar na cidade seria a camioneta e o autocarro enquanto que para aliviar a Estação Central, situada na zona do centro, se propôs uma linha de caminho de ferro circular acompanhando os limites da cidade existente.

Execução

Só depois da Segunda Guerra Mundial foi possível dar início à execução das propostas abrangidas pelo Plano de Expansão Geral.

Fig. 5 - O Plano de Extensão de 1935





Fig. 6 - A região de Sloterplass em Amesterdão-Oeste vista do sul. Sloterplass era um antigo areeiro que contribuiu para um avanço rápido urbano para o sul

O desenvolvimento do porto foi a princípio lento, mas actualmente está a processar-se tão depressa que praticamente todo o terreno previsto para o ano 2000 já está em uso. Isto é devido sobretudo às indústrias do porto (refinaria de petróleo e trabalhos químicos) se terem desenvolvido mais rapidamente e a uma escala maior do que se poderia prever. Só depois da guerra o prolongamento da cidade a ocidente se começou a estudar mais a fundo. A construção de casas para habitação teve início em 1947. Hoje, vinte anos mais tarde, estão concluídos:

- 38 650 habitações para 144 390 moradores;
- 90 edifícios para escolas;
- 24 igrejas;
- 87 edifícios vários (sobretudo fábricas, escritórios e casas comerciais);
- 177 acres de parques e 420 acres de água para diversões;
- 432 acres de campos de jogos;
- 305 acres de jardins para mercados.

A mata a sudoeste já está concluída. A ampliação do aeroporto de Schiphol está praticamente pronta enquanto que a ampliação da zona residencial, na parte sul da cidade, está em vias de acabamento. Com todo este processo, as possibilidades principais de expansão de Amesterdão no âmbito das fronteiras municipais deve esgotar-se muito antes do ano 2000.

3. O NOVO PLANO DE ESBOÇO

Durante os últimos 10 a 15 anos efectuou-se uma série de desenvolvimentos que tornaram necessária uma revisão do Plano de Ampliação Geral. Esta revisão só em parte foi integrada num novo plano estatutário de ampliação, não só porque a cidade começa a expandir-se para fora dos limites municipais, mas porque a antiga cidade está a influir cada vez mais na evolução do planeamento da cidade. Presentemente está em preparação um plano de esboço que delimita as linhas principais

do desenvolvimento físico. Alguns elementos deste novo plano preliminar já tomaram forma, outros estão ainda em fase de estudo.

As zonas residenciais

As zonas residenciais previstas no Plano de Ampliação de 1939 mostraram não ser adequadas para alojar um milhão de futuros habitantes.

- a) É necessário um maior número de habitações quer por as famílias serem mais pequenas quer por ter baixado a idade de casar;
- b) As habitações dos planos do após guerra são muito maiores do que se poderia prever na altura em que o plano anterior fora elaborado;
- c) É necessário mais espaço para circulação do tráfego e parques de estacionamento;
- d) É necessário mais espaço para escolas e serviços industriais;
- e) Necessita-se de mais espaço para todo o género de zonas de diversões;
- f) A remodelação urbana do velho centro exige uma grande quantidade de espaço de reforço nas zonas exteriores para casas de habitação e escritórios.

O novo plano preliminar prevê mais espaço para zonas residenciais e recreativas.

- a) O norte de Amesterdão deverá expandir-se num sector urbano de forma a alojar cerca de 100 000 habitantes;
- b) A nordeste da cidade planeou-se um novo sector para alojar de 100 000 a 120 000 habitantes incluindo edifícios para indústria e escritórios;
- c) No sul a municipalidade do Nienwer Amstel deverá expandir-se de maneira a alojar cerca de 100 000 habitantes;
- d) Mais de metade da população de Amesterdão viverá nos sectores da cidade já existentes antes da Segunda Guerra Mundial. De acordo com isso, propõe-se novamente uma elevada concentração de edifícios para a cintura de desenvolvimento do século XIX em redor do centro histórico, que será submetido a uma remodelação urbana.



Fig. 7 - Ponte de carga para minério a granel



Fig. 8 - Fonte decorativa e um grupo de esculturas no centro comercial de Osdorp

Espaço para zonas terciárias

Como se disse atrás, o novo plano preliminar provida espaço para cerca de 1 000 000 de habitantes. O número exacto depende da área, na mais antiga parte da cidade, que ficará disponível para alojamento após a remodelação urbana, e da densidade de edifícios que se pode obter nestes bairros residenciais. Um problema difícil que aqui se levanta é a quantidade de espaço necessária no futuro para estabelecimentos de serviços. 70 % da população activa de Amesterdão estará empregada neste sector. O número de operários que vem de fora da cidade é cada vez maior. Presentemente é de cerca de 50 000 o número de empregados diariamente em Amesterdão. Nos próximos 15 a 20 anos prevê-se que este número aumente para 100 000. As necessidades de espaço para estes trabalhadores estão comparativamente a crescer com rapidez. No sector de serviços, que desempenha um papel



Fig. 9 - Casas antigas à beira de um canal

Fig. 10 - O Amstel visto do sul



importante na estrutura económica da cidade nota-se também um grande incremento. A maior parte deste sector está estabelecida na zona central e a sua expansão é acompanhada pela deslocação de lares e indústrias.

O facto de os edifícios históricos reduzirem a livre expansão de escritórios, etc., constitui uma dificuldade na referida expansão. A deslocação de determinadas empresas para as zonas exteriores da cidade tornou-se cada vez mais premente.

O plano preliminar reservou a criação de «subcentros» para acolher estas actividades tendo na zona exterior uma área conjunta de 500 acres capaz de acomodar o excesso das instalações para negócios durante os 15 anos mais próximos.

Para prover ao futuro aumento de emprego propõe-se desviar o emprego, e sobretudo as indústrias de transformação, para cidades mais distantes de Amesterdão. As docas para carregamentos marítimos ao longo do Canal do Mar do Norte e o aeroporto constituem zonas de trabalho importantes a discutir noutro local. No plano preliminar, o centro permanece a zona principal e mais importante de trabalho, com um número de operários variando entre 150 000 e 200 000. Além disso, como já se mencionou, prevê-se o desenvolvimento de subcentros em determinados pontos do limite da cidade, dando um total de empregos a 100 000 ou 150 000 operários. A localização destes subcentros é fortemente determinada pelos meios de comunicação, sendo obviamente muito importante que estejam bem situados em relação ao tráfego.

Forma urbana

Pretendia-se um padrão simples para a forma da cidade que se harmonizasse com os aspectos naturais da zona em que se verificará a expansão da cidade. A configuração das vias marítimas, especialmente o Canal do Mar do Norte e o seu prolongamento no Canal de Amesterdão-Ryne, assim como o rio Amstel e o canal de navegação interna na direcção de sudoeste, que passa através da parte ocidental da cidade, exercem uma grande influência sobre a forma da cidade. A localização da estrada principal e das ligações por caminho de ferro irradiando de Amesterdão, têm igualmente implicações consideráveis. Estas características oferecem melhores condições para uma cidade descentralizada, em forma de lóbulo. A estrutura da rede de estradas e de transportes públicos é relativamente simples e sublinhará a forma da cidade. A forma em lóbulo tem ainda a vantagem de que as ligações às estradas regionais podem, na maior

parte, ficar fora da zona edificada. Torna igualmente possível o desenvolvimento real de importantes zonas de trabalho que exigem espaço (docas, Schipol). Além disso, as zonas verdes em forma de cunha entre os lóbulos urbanos, estão situadas a curta distância tanto dos novos sectores da cidade como da velha cidade.

A norte do Canal em Y, o prolongamento da cidade é limitado por um canal interior que, de futuro, assegurará a navegação entre o porto e o Canal de Amesterdão-Ryne em volta da cidade.

4. TRÁFEGO E TRANSPORTE

Devido, por um lado, à estrutura concêntrica da cidade e, por outro, à grande concentração de empregos e serviços na zona central, as correntes do tráfego radial são muito intensas. Na parte antiga da cidade há grande densidade de edifícios e as ruas são estreitas havendo por isso nas horas de ponta um grande congestionamento de trânsito. A bicicleta desempenhou até agora papel importante na deslocação para o trabalho. Nas horas de ponta mais de 60 % do total dos percursos da zona central para o exterior e vice-versa são feitos de bicicleta. Os transportes públicos — autocarros e eléctricos — asseguram 25 % dos trajectos para os locais de trabalho, enquanto que a percentagem dos automóveis particulares utilizados é de 10 % aproximadamente.

Desenvolvimento

A situação acima referida sofreu, no entanto, algumas alterações.

- a) O número de zonas de trabalho nos prolongamentos da cidade tem vindo a aumentar. Não só aparecem ali novas zonas industriais mas também numerosos estabelecimentos comerciais previamente localizados na zona central. Daí as alterações verificadas nas correntes de tráfego. Além do tráfego radial há agora grande afluxo de tráfego tangencial;
- b) Devido ao aumento das distâncias na cidade proveniente dos seus prolongamentos e à maior densidade de tráfego, um número cada vez maior de habitantes deixa de poder deslocar-se de bicicleta. Os transportes públicos



Fig. 11 - Silo e aparelhagem de transbordo de cereais a oeste de Amesterdão

e o automóvel particular são utilizados em maior escala. Esta evolução conduz a um maior congestionamento de trânsito.

Através de um estudo pormenorizado do desenvolvimento previsto da cidade e das necessidades futuras de transportes, verificou-se que não será possível utilizar o automóvel como meio predominante de transporte na deslocação para o trabalho. A solução mais económica para Amesterdão é a reorganização dos transportes públicos, que terá eventualmente de efectuar cerca de 60 % dos percursos para os locais de trabalho.



Fig. 12 - Uma das auto-estradas sem cruzamentos em Slo-tervaart, Amesterdão-oeste. As vias dos eléctricos estão separadas das vias de rodagem. O viaduto transpõe 103 m.

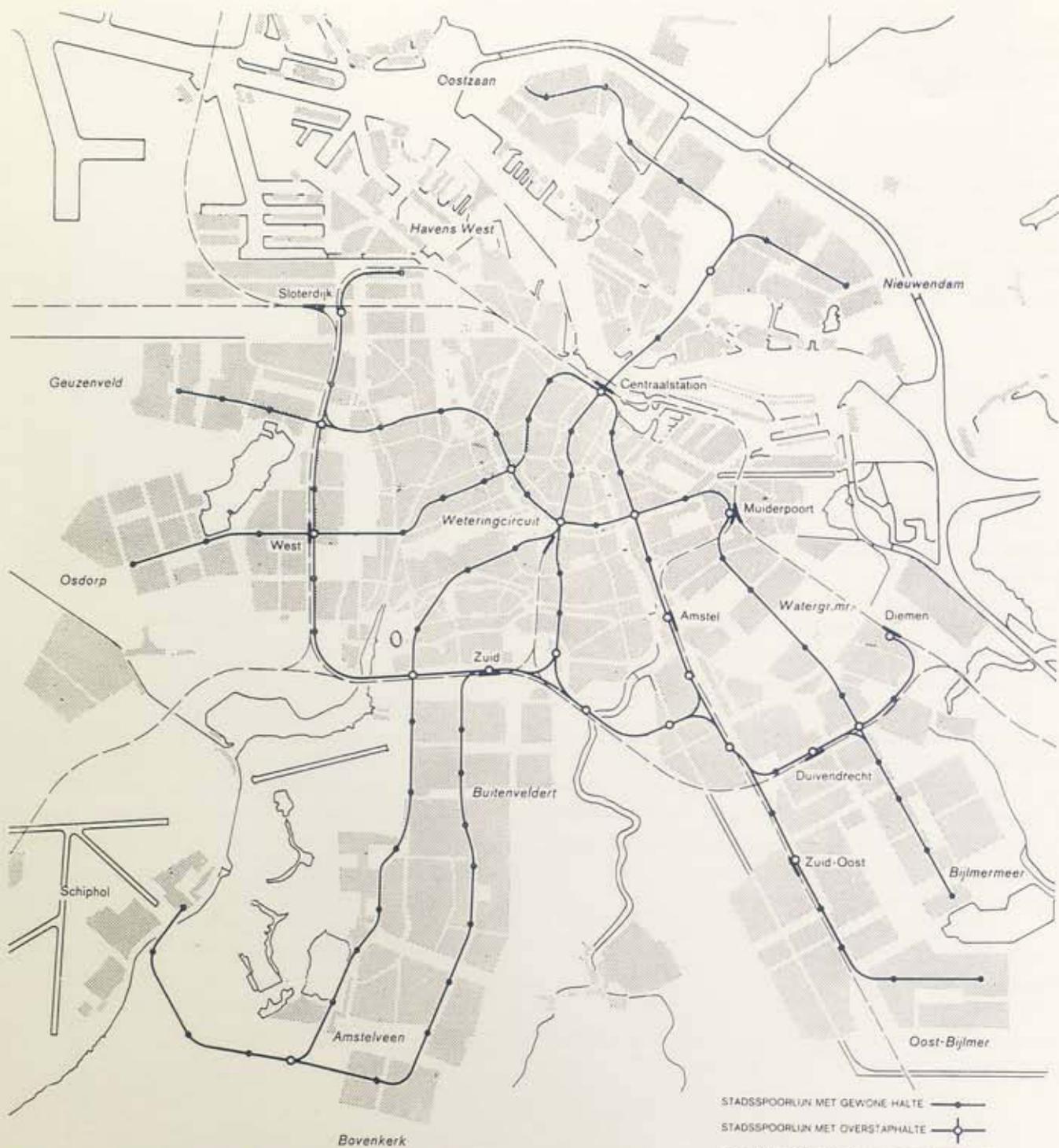


Fig. 13 - Esboço do projecto das vias do metropolitano

O tráfego e o plano de transportes

Em face do que acabamos de enunciar, fazem parte do plano preliminar para Amesterdão as seguintes propostas:

Um metropolitano para transporte público. Este englobará três linhas radiais.

As linhas são traçadas de maneira que 80 % dos pontos de destino fiquem a uma distância das paragens possível de percorrer a pé. O tempo

máximo de percurso desde a periferia até ao centro, incluindo o tempo em que se anda a pé, será de 35 minutos.

Para um futuro a longo prazo, e se se verificar um desenvolvimento ulterior nas zonas fabris na periferia da cidade, prevê-se uma carreira circular, em parte destinada ao descongestionamento das carreiras radiais no centro.

Com esta rede será possível reduzir as viagens de ligação das linhas de autocarros.

Estuda-se igualmente o plano para uma rede regional de caminhos de ferro apta a servir as zonas regionais que se estendem para fora da cidade. As linhas deste sistema farão parte da actual rede de caminhos de ferro nacional, acrescida de diversas novas linhas conduzindo a projectadas cidades novas.

É provável que se torne necessário criar outra linha no coração da cidade incluída neste sistema regional de caminhos de ferro.

Os serviços de camionagem regionais existentes terão ainda a ocasião de assegurar o transporte regional de menor intensidade.

Prevê-se uma linha circular para mercadorias à volta da cidade que fará o transporte ferroviário de mercadorias. A sua construção terá início dentro dos anos mais próximos.

Para o tráfego automóvel, o projecto propõe uma rede diferenciada de vias rodoviárias:

a) O tráfego regional será dirigido ao longo de um sistema de estradas nacionais, com acesso radial à cidade. Algumas destas estradas existem já sob uma forma modernizada ou estão em vias de construção; outras estão ainda na fase de planeamento. As estradas nacionais radiais desembocarão numa rodovia circular da cidade que já se encontra em vias de construção.

Na parte sul da cidade procede-se à construção de uma ligação tangencial este-oeste;

b) Prevê-se uma rede de estradas urbanas, igualmente de forma radial, para levar o tráfego da cidade a distâncias maiores. Algumas destas estradas estão já concluídas ou em vias de construção, mas a maioria está ainda em preparação ou em fase de planeamento. De todas elas a mais importante é a ligação radial do centro da cidade à parte norte de Amesterdão. Esta estrada, da qual faz parte o túnel em Y, está em construção, devendo ficar concluída no próximo ano.

A rodovia circular anteriormente referida, faz também parte desta rede de estradas urbanas preenchendo assim uma dupla função. A parte mais difícil do sistema urbano de estradas é constituída pela parte antiga da cidade. Este sector está ainda a ser estudado em relação à renovação urbana. Nas zonas urbanas a renovar planear-se-á provável-

mente um número limitado de estradas urbanas que terminam numa estrada circular em redor da parte antiga da cidade. No centro da cidade propõem-se apenas determinadas ruas para fins específicos.

Como suplemento da rede primitiva de ruas urbanas prevê-se um sistema de vias secundárias cuja importância será sobretudo local.

Estas vias secundárias ficarão a intervalos de cerca de 1/2 milha sendo sobre-elevadas nos prolongamentos mais modernos da cidade de forma a que os peões e ciclistas passem por baixo delas sem complicações. Algumas milhas desta rede encontram-se agora em construção. Para os ciclistas e peões está em vista uma rede de estradas completa e dotada de condições de segurança.

A fim de se obter melhor concordância entre o plano de urbanização e o sistema de tráfego e transportes os planos mais recentes colocam as zonas de grande densidade de edifícios ao longo das linhas de transportes públicos.

As estradas principais prolongar-se-ão em princípio ao longo das zonas edificadas e as estradas secundárias entroncam naquelas a fim de penetrar na zona urbana.

No plano dos parques de estacionamento, que constitui parte integrante do conjunto do plano de tráfego, a cidade está dividida em número determinado de áreas. Ao decidir da quantidade de espaço a atribuir a parques de estacionamento toma-se em consideração a localização de cada uma dessas áreas na cidade. Nas áreas mais próximas do centro que não sejam zonas residenciais, fornecer-se-á em princípio menos espaço para parques de estacionamento do que nas zonas dos arredores. A localização dos arredores em relação ao metropolitano é mais um factor a considerar na estimativa da quantidade de espaço a atribuir a parques de estacionamento. No centro, por exemplo, só se fornecerá em princípio o espaço para estacionamento correspondente a 10 % dos empregados, excluindo o espaço necessário para estacionamento por curtos períodos de tempo. Além disso, a capacidade dos parques de estacionamento de automóveis tem de estar tanto quanto possível em harmonia com a capacidade da rede de estradas.

O plano parte do princípio que na cidade do futuro, os carros estacionarão sobretudo em garagens-parques. Este princípio está já a ser observado nos bairros residenciais mais modernos como objectivo de assegurar um meio ambiente agradável para residir.



Fig. 14 - A «praia» nas margens do Sloterpas



Fig. 15 - Vista geral do estádio «Ookmeer» em Amesterdão



Fig. 16 - Chapinhadouro do parque infantil Beatrixpark



Fig. 17 - Slotervaart vendo-se a casa de repouso «De Schuntse» à esquerda

5. RECREIO

O processo de urbanização que a Holanda pensa levar a efeito nas últimas décadas deste século, exige uma atenção maior no que respeita a zonas a distribuir e a reservar a diversões, ainda mais porque a Holanda tem pouco a oferecer no que se refere a natureza bravia, sobretudo nos arredores de Amesterdão.

Todos, novos e velhos, têm de estar cientes de ter neste país, de crescente densidade populacional, um lugar onde passem o seu tempo livre da maneira que mais gostarem — sós ou com a família. O problema aqui estará em saber gozar do tempo livre: se deve considerar como «recreação», isto é, descanso depois do trabalho, ou «criação», isto é, exercício das mais diversas formas de actividade na maior quantidade de tempo livre que tenham eventualmente à disposição.

Num passado recente, por alturas da adopção do Plano de Ampliação Geral de Amesterdão em 1935, foram definidos critérios de recreio na base do tempo livre que prevalecia nessa altura.

Nesta base foram fixados um certo número de padrões. O padrão de espaço necessário para desporto fora dos bairros residenciais dos arrabaldes foi fixado em 4,6 jardas quadradas «per capita» da população. A área a reservar para «allotments» foi calculada em 5,75 jardas quadradas por habitante. Escolheu-se a sua localização de forma a proporcionar em cada sector da cidade uma zona de campos de jogos e de «allotments» suficientemente vasta.

A área considerada necessária para parques foi avaliada em 5,2 jardas quadradas por pessoa e os parques destinados a satisfazer a procura diária das zonas residenciais ficarão situados à distância máxima de 1/4 milha das habitações, enquanto que os parques maiores — onde se passam períodos de tempo mais longos — deverão servir uma área dentro de um raio de 1/2 milha.

Na vizinhança imediata de Amesterdão não existem zonas arborizadas. Já em 1930 se compreendia a importância das superfícies arborizadas durante o recreio. Assim, o Plano de Ampliação Geral incluiu também a Mata de Amesterdão, que cobre uma área de 2,250 acres e cujo plano fora já decidido, numa hora feliz, pela vereação da cidade duma época anterior.

A maior parte destas propostas — incluindo a Mata de Amesterdão — foram sendo postas em execução com o decorrer do tempo.

É de notar que as ideias sobre o modo de utilizar as zonas de recreio têm evoluído com o decorrer dos tempos e que se atingiu a maior divergên-

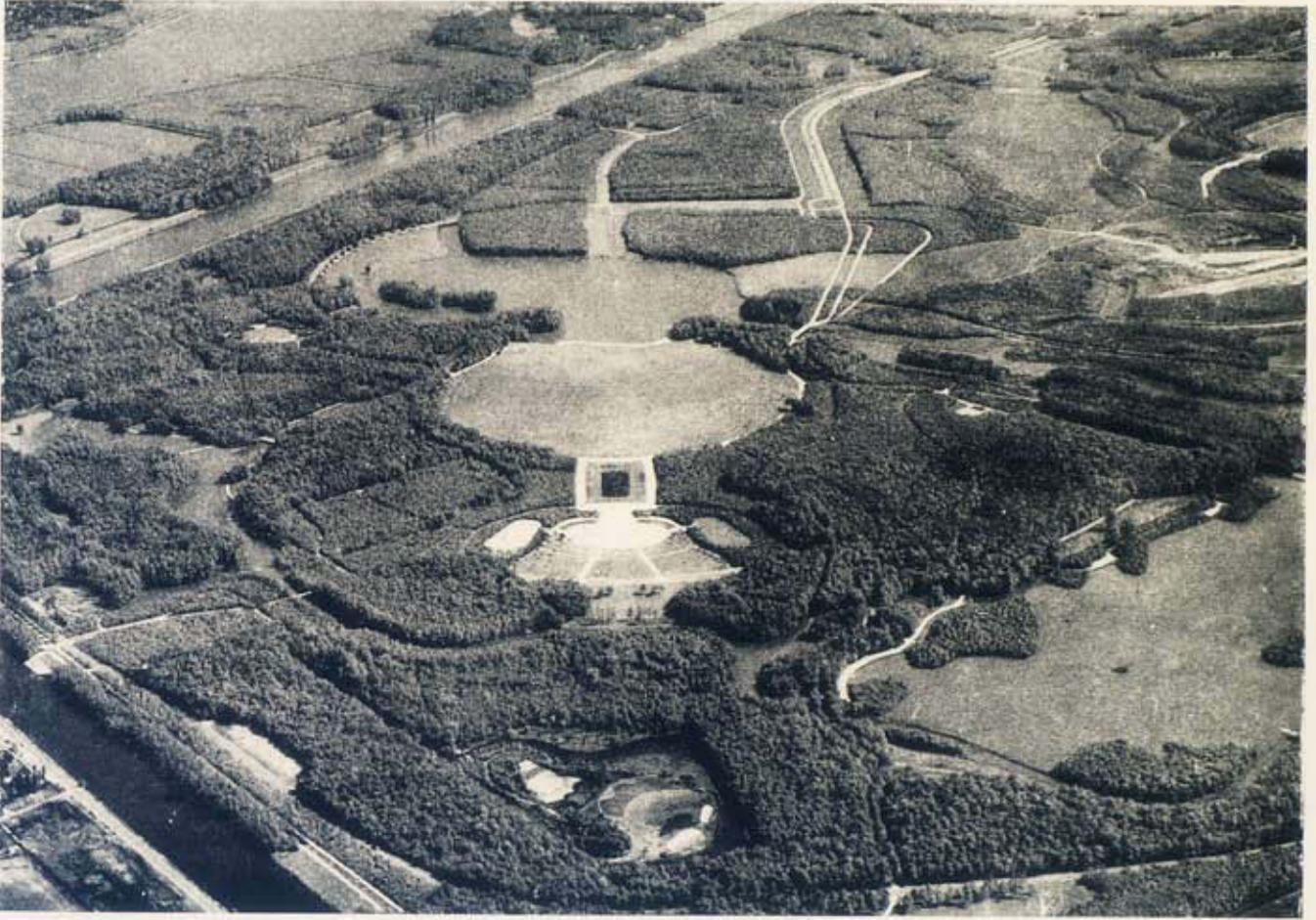


Fig. 18 - Uma parte do Amsterdamse Bos (o Bosque de Amesterdão) com uma pista de remo, parque desportivo, teatro ao ar livre e parque infantil

cia nos critérios dessa utilização. É certo que o desenvolvimento de novas zonas se processa a partir de ideias novas, mas não devemos esquecer que os vindouros terão ainda outras ideias, pelo que será sempre necessário deixar margem a novas possibilidades.

Os parques são hoje muito mais utilizados do que antigamente porque deixaram de servir unicamente para passear, repousar e contemplar a paisagem e passaram a oferecer maiores possibilidades de praticar jogos em campos de desportos e zonas relvadas de livre acesso.

Esses campos de jogos já não são apenas frequentados por jogadores como antigamente; nos clubes com instalações bem apetrechadas acolhem-se agora as famílias e os amigos dos jogadores, contribuindo para aumentar o interesse social destes serviços recreativos. Sempre que possível prevêem-se zonas para as crianças mais pequenas intercaladas em certos locais dos campos de jogos. Verifica-se por outro lado que os índices calculados primitivamente estão hoje desactualizados, devendo ascender a cerca de 7 jardas quadradas por

Fig. 19 - O «Bosbaan», uma das melhores e mais belas pistas da Europa para desportos náuticos



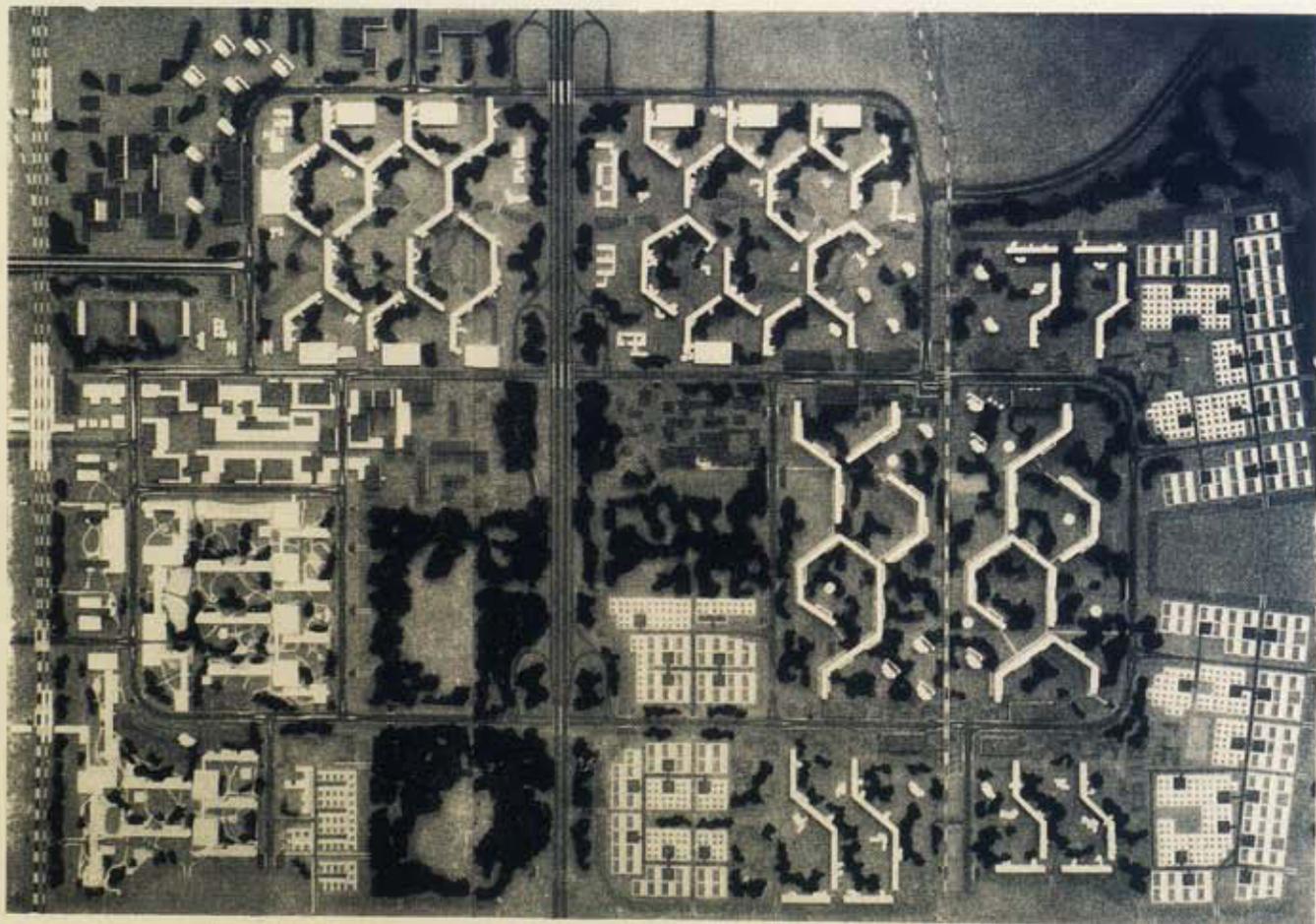


Fig. 20 - Um aspecto do Amsterdamse Bos

pessoa, ou mesmo mais, em vista do incremento assumido pelo desporto organizado. Os terrenos onde ontem crescia hortaliça (os «allotments»), transformaram-se em jardins ornamentais que gozam ainda de grande popularidade. A correspondente cabana tem vindo, até certo ponto, a tomar o papel duma segunda habitação. Também aqui vai despontando um sentido comunitário e vão surgindo parques infantis sempre que a associação é bem dirigida.

Tornou-se igualmente indispensável que os campos de jogos e lotes tivessem fácil acesso aos automóveis e que se construíssem parques de estacionamento suficientes. A Mata de Amesterdão, cujas zonas mais antigas têm para cima de 30 anos, goza das preferências gerais. Está equipada para múltiplas finalidades. Paralelamente com o gozo das belezas da Natureza, facultam-se ali novas diversões para a maioria, tais como acampamentos em tendas, remo em pequenos barcos de borracha, equitação — incluindo pequenos «ponies» mansos —, passeios, ciclismo, jogos e descanso. Os automóveis ameaçam invadi-la e há que projectar par-

Fig. 21 - Maqueta do projecto «Biglmermeer»



ques de estacionamento em maior número e mais bem localizados. Todas as contas feitas, verifica-se que o planeamento de Amesterdão começou da melhor maneira mas pouco se adiantou. E terão de prever-se novas medidas para o futuro.

No que respeita a insuficiências, constata-se que os projectos das zonas residenciais, construídas imediatamente antes ou depois da Segunda Guerra Mundial, quase não deram atenção ao aspecto dos arredores e da vizinhança mais próxima dos blocos habitacionais.

É verdade que se previu espaço livre em abundância nos arredores, mas à medida que foi aumentando o número de proprietários de automóveis, os jovens começaram a ser prejudicados. O costume de as crianças brincarem nas ruas antes e depois da escola — que hoje faz parte integrante da vida das crianças holandesas — tornou-se prática bastante perigosa na parte antiga da cidade. Crianças e tráfego constituíam ameaça mútua. Pouco tempo após a guerra, fez-se a experiência de abrir ao público uns tantos parques infantis com areia, construções para trepar e bancos para as pessoas mais velhas. Foi um tal êxito que desde então se planificou grande número de parques deste tipo que se espalharam sistematicamente pelos bairros antigos e modernos. Uns maiores, outros de menores dimensões, conforme o local. Para as crianças mais velhas, instalam-se campos de basquetebol e voleibol — que servem também para dar uns pontapés na bola — e ringues de patinagem. Além disso, nos bairros novos dos arredores pensa-se arranjar uma área mais a fim de se criar um domínio à parte para as crianças brincarem à vontade.

Nos últimos planos de ampliação de Amesterdão para sueste, onde estão previstas acomodações para 110 000 pessoas e onde agora se estão pondo em prática os planos para o Bijlmermeer, será possível instalar zonas para as crianças brincarem a uma escala até hoje inigualada. O facto de o trânsito automóvel deixar de atravessar as zonas residenciais existentes permite situar os parques, com os seus encantos, em vizinhança mais agradável, e arborizados mas, sobretudo, sem qualquer ameaça de perigo. Criar-se-á deste modo um ambiente vivificante — em toda a acepção da palavra — para novos e velhos, tornando especialmente agradáveis os momentos passados ao ar livre, fora da habitação.

Amesterdão será um dia o ponto central duma região urbana com uma densidade populacional de 2 ou 3 milhões. Toda esta área deveria, sob certos aspectos, ser considerada como um todo. Muitas das actividades terão de estabelecer-se aí com carácter definitivo; e não poderá deixar de se



Fig. 22 - Um recinto de recreio para crianças igual a uma centena de outros espalhados na cidade

Fig. 23 - As plantações ainda recentes em Sloterveer



tomar em consideração o problema do tempo passado ao ar livre, nos espaços previstos para esse fim no meio dos aglomerados.

A sua situação junto à costa oferece grandes possibilidades, mas estas têm de ser partilhadas com os visitantes do resto da Holanda e os estrangeiros. Tem de haver mais espaço para recreio. A primeira iniciativa deste género foi a instalação duma zona recreativa de cerca de 6900 acres⁽¹⁾ a sul do Canal do Mar do Norte, entre Haarlem, Velsen, Haarlemmerliede e os arrabaldes ocidentais de Amesterdão. Esta zona será prolongada para norte do Canal do Mar do Norte; entretanto, prevê-se uma outra zona recreativa em Waterland, a leste do distrito de Zaan, na área de Twiskefolder. Por último, encara-se ainda a hipótese duma grande zona arrelvada a leste de Amesterdão, marginando o futuro Lago em Y. O facto de ficar junto da água dá-lhe um carácter especial.

(1) 1 acre são 4 046,84 m².

6. PROLONGAMENTO DA CIDADE PARA SUESTE

Tal como foi dito no capítulo referente ao novo plano de urbanização, pensa-se prolongar a cidade construindo para sueste. Os respectivos projectos foram elaborados segundo um plano geral de alargamento da cidade tanto para sul como para sueste. Como estes projectos implicam sair fora dos limites camarários, foram preparados através de consultas com o governo da província e em cooperação com os Municípios de Amstelveen, Ouder Amstel, Weesperkarspel e Diemen.

Programa

O programa do «Projecto da Orla Urbana» assentou no estudo das exigências de toda a cidade. Nos sectores novos da cidade fazia-se sentir não só a falta de blocos residenciais com terrenos anexos destinados a edifícios públicos e para vários fins, recreio, etc., como falta de espaço suficiente

para responder às carências populacionais no grosso da cidade existente intensamente construída. Os planos foram calculados na base de uma cidade futura com cerca de um milhão de habitantes. Os resultados do estudo levaram à seguinte distribuição dos espaços no novo alargamento:

- ca. 2200 acres para residências (110 000 pessoas);
- ca. 620 acres para fins industriais;
- ca. 500 acres para fins especiais;
- ca. 1100 acres para recreio (campos de jogos, «allotments», etc)

que servirão também as necessidades da cidade existente. Entretanto, as várias Câmaras preparam projectos tendo em conta o «Projecto da Orla Urbana». O plano do prolongamento da cidade para sueste — de que daremos algumas linhas mestras e alguns padrões — explica-o detalhadamente.

As primeiras habitações começaram a ser construídas em finais de 1966.

Fig. 24 - Detalhe do projecto «Biglmermeer»



Princípios que determinam as vias de tráfego

1. Prevêem-se as seguintes estradas para a circulação do trânsito motorizado entre cidades:

- a) Estrada Nacional N.º 2 para Utrecht;
- b) Estrada Nacional n.º 1 para Gooi e polders ao longo de uma linha nova em direcção a leste de Diemen;

- c) Estrada Nacional N.º 6, em direcção leste-oeste, como ligação entre Kennerland, Schipol e os polders;
- d) Estrada Circular da cidade para veículos motorizados;
- e) «Segunda Circular» a ligar a Estrada Nacional n.º 6 e a Estrada Nacional n.º 1;
- f) Ligações a intervalos mínimos de 1 milha e meia.

Fig. 25 - Plano de extensão para a região sudeste



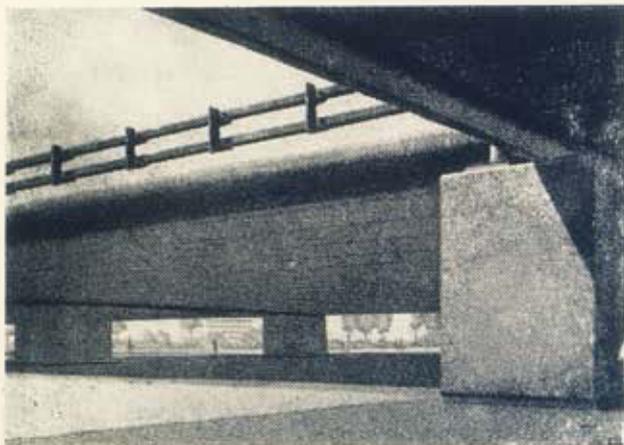


Fig. 26 e 27 - Perspectivas desenhadas das passagens elevadas Biglmermeer



2. Ainda com o fim de beneficiar o trânsito automóvel, previu-se que as seguintes vias ligariam entre si os sectores da cidade de Amesterdão a fim de dar vasão ao tráfego regional e constituiriam o acesso principal ao prolongamento sueste:

- A Rua de Gooi, estendendo-se radialmente desde a cidade e atravessando o centro do prolongamento em direcção a Weesp e a Gooi;
- A Estrada Circular da cidade (que desempenha assim dupla função);
- A ligação tangencial entre os sectores sul e sueste, via Ouderkerk;
- Bifurcação a intervalos mínimos de aproximadamente 750 m.

3. Um novo aspecto é a nova rede de vias secundárias cuja função é:

- Ligar o prolongamento da cidade às estradas de maior tráfego;
- Ligar as zonas vizinhas com o prolongamento da cidade;

- Os intervalos desta rede serão, em princípio, de meia milha.
- Os entroncamentos são a intervalos de aproximadamente 500 metros.

Estas vias secundárias serão construídas ligeiramente acima do nível a fim de se obter um desnível que separe os cruzamentos destinados a ciclistas e peões.

4. As ligações terciárias que no resto da cidade constituem as ruas locais quase não aparecem neste projecto. São substituídas por garagens de estacionamento disseminadas ao longo das vias secundárias, a distâncias razoáveis (para se ir a pé) dos blocos habitacionais e de outras construções.

5. Está planeada uma rede de faixas para ciclistas e peões a qual nunca atravessará as ruas destinadas a veículos motorizados ao mesmo nível. Os intervalos entre estes caminhos vão de 1/8 de milha para os dos peões até 3/8 de milha para os dos ciclistas.

6. As características deste sistema de tráfego são:

- considerar tanto quanto possível em separado as várias funções do tráfego;
- sem deixarem de constituir um todo coerente;
- devido ao seu vasto âmbito, tornar-se mais compreensível;
- garantir um grau maior de segurança;
- ter uma capacidade total;
- fornecer uma teia de pontos estratégicos que facilitará o futuro desenvolvimento da zona urbana.

Relativamente aos transportes públicos estabeleceram-se as seguintes previsões e observaram-se os seguintes princípios:

1. Para transporte ferroviário interurbano e regional:

- Uma linha sobreelevada de Amesterdão a Utrecht, com uma estação;
- uma linha sobreelevada de Amesterdão para Amersfoot com uma estação em Diemen;
- um linha circular sobreelevada para passageiros e mercadorias, com uma estação em Venserpolder.

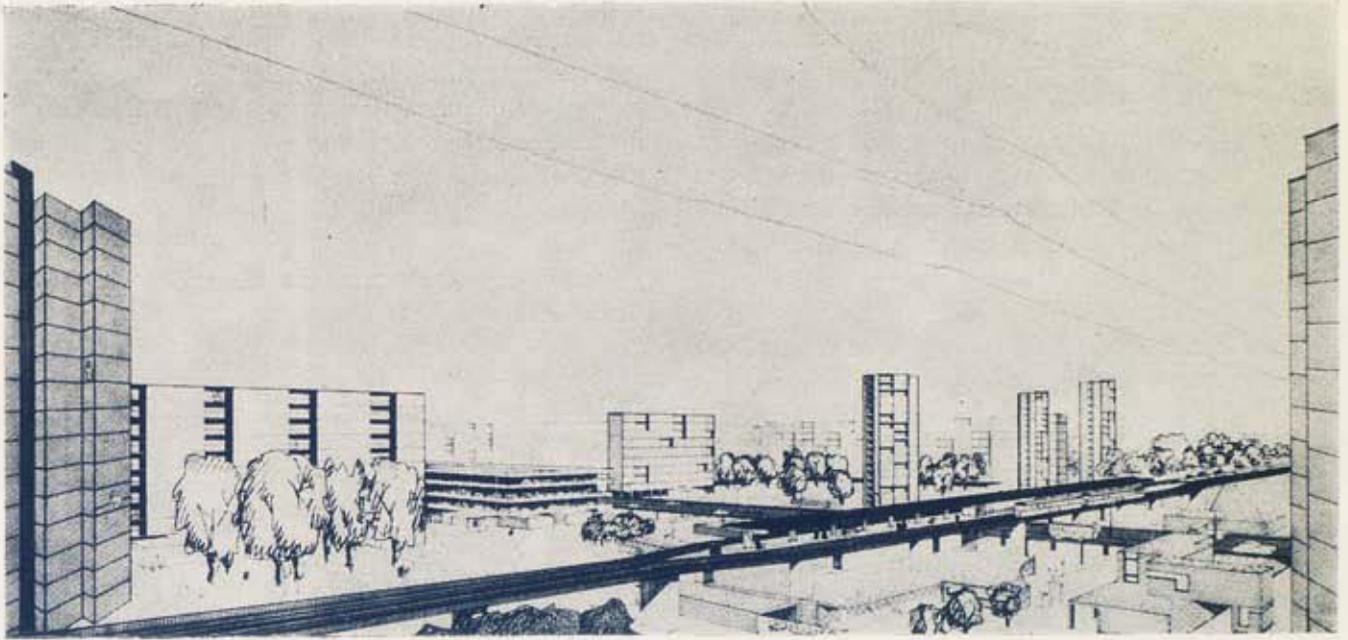


Fig. 28 - Perspectiva do «centro de vizinhança de Biglmermeer»

Propõe-se que junto às estações se instalem paragens de autocarros.

2. Prevê-se que o metropolitano ligue os vários sectores da cidade de Amesterdão devendo três das suas linhas penetrar na zona do prolongamento da cidade;

- a) A primeira linha (radial) acompanha a linha do caminho de ferro até Utrecht a sul, voltando depois para leste, com possibilidade de ligação directa com Weesp;
- b) a segunda linha (radial) ficará a cerca de 1 milha e meia a leste da primeira;
- c) a terceira linha (circular) acompanha a circular do caminho de ferro terminando em Diemen.

Estas linhas de metropolitano destinam-se a servir toda a área de modo que seja possível ir a pé das estações, qualquer que seja o destino. Assim:

- a) as estações estão projectadas com intervalos de aproximadamente 700 a 1000 m;
- b) os destinos possíveis encontram-se numa zona cuja maior distância é de 1/2 milha para cada lado das estações;

- c) o alargamento da cidade é concebido de modo a que a densidade maior de construções, bem como os centros dos quarteirões se encontrem junto às estações;
- d) seguiu-se o princípio de edificar 80 % das habitações num raio de 500 metros das estações aproximadamente.

Estas estações serão dotadas de garagens para bicicletas, parques de estacionamento e paragens de autocarros.

Prevê-se ainda uma estação de metro junto de cada estação principal de comboios.

3. As vias secundárias serão percorridas por um serviço de autocarros que assegurará os transportes colectivos locais. Está planeado desta forma:

- a) nenhum local de destino ficará a mais de 1/2 milha da paragem do autocarro;
- b) o sistema tem uma rede com intervalos de cerca de 1/2 milha, igual portanto à que se propôs para os caminhos secundários;
- c) tem boas ligações com o centro da cidade e com as estações de metropolitano e as principais de caminho de ferro;

- d) está coordenado com o sistema de caminhos de peões (e vice-versa como é óbvio) de modo a que as distâncias a percorrer a pé entre estes caminhos sejam o mais reduzidas possível;
- e) os peões têm fácil acesso às paragens de autocarros sem problemas de tráfego, através de passagens subterrâneas.

Relação entre sistema de tráfego e os transportes de outros aspectos da zona urbana

1. O presente princípio que deriva do sistema de transportes públicos atrás mencionado estabelece que os centros locais e a densidade maior das construções deve ficar junto das estações suburbanas de caminho de ferro. Isto traduz-se na prática pela concentração de todos os edifícios altos em áreas estendendo-se a cerca de 500 m ao longo dos dois lados das linhas suburbanas de caminhos de ferro.

2. Em resultado disto, a construção será mais dispersa ao longo das estradas principais, isto é, ficarão aí os edifícios mais baixos e as cinturas verdes.

3. Isto está de acordo com o critério que desaconselha os edifícios altos junto às estradas modernas o que se justifica por:

- a) não existir relação funcional entre esses edifícios e a estrada;
- b) a estrada dever ter um aspecto «calmo» e não constituir uma faixa de construções modernas.

4. O princípio em que assenta a construção dos edifícios reside num estudo cuidadoso da sua localização ao longo das estradas secundárias.

A intervalos regulares (determinados pelo escoamento regular do tráfego) haverá estradas para as garagens-parques que servem os blocos residenciais.

5. Os sistemas de tráfego e de transportes e os demais aspectos das zonas urbanas formam um todo indissolúvel quer funcionalmente quer no que

respeita a forma (já que o último deriva do primeiro). Não é possível afastar-se dos padrões aceites ou dos princípios essenciais sem desvirtuar a intenção funcional. Por conseguinte é mais do que nunca necessário elaborar o projecto com os pormenores que ele exige.

Princípios determinantes da dimensão das subdivisões

As habitações serão construídas, tanto quanto possível, por métodos industriais. Isto implica elevada proporção de edifícios de grande altura e, conseqüentemente, parcelas de terreno e uma paisagem de cidade de largas dimensões. Há possibilidades de edificar um certo número de casas unifamiliares (8 a 10 %).

As habitações foram concebidas partindo do princípio que por um lado, a família deve gozar da máxima intimidade dentro de sua casa enquanto que, por outro, deve estabelecer o máximo de relações fora de sua casa. A fim de se conseguir este segundo requisito, prevê-se uma passagem coberta por baixo do bloco habitacional cuja dupla finalidade é dar-lhe acesso e ligá-lo com os centros locais e as margens de estacionamento. Ao longo desta passagem encontram-se armazéns, clubes, etc., que servem estas habitações. O espaço que circunda os edifícios serve as exigências recreativas dos residentes. Está equipado com tudo o que é necessário para entreter pessoas de todas as idades. Não é permitido ali o estacionamento de automóveis a fim de se poder aproveitar ao máximo aquele espaço. Os carros dos moradores estão arrumados nas garagens para estacionamento. Um dos andares das mesmas destina-se a ser utilizado pelas visitas bem como para carga e descarga de mercadorias. Em casos especiais também há acesso de automóveis à parte residencial a nível térreo.

Princípios determinantes do provimento de espaços livres

A grande exigência de espaços livres à volta das habitações é resolvida em parte pelos espaços relativamente vastos que se prevêem entre os blocos onde ficarão certos serviços condicionados ao tipo de habitação e que, aliás, servem também de base ao traçado dessas zonas. Os espaços devem interligar-se para constituir um todo através de uma rede de trilhos para peões e faixas para ciclistas. Nas habitações para uma só família o jardim deveria proporcionar o máximo de isolamento da vizi-

nhança. Por outro lado, a necessidade de espaços maiores ao ar livre é resolvida através dos parques cujas distâncias a pé nunca excede meia milha. Contrastando com os espaços limitados pelos altos blocos habitacionais, os parques não devem ser rodeados de edifícios com muitos andares a fim de proporcionar uma perspectiva visual tão vasta quanto possível. Os parques centrais de maiores dimensões deveriam especialmente atingir grande capacidade, isto é, deverão ser extensos, para poderem absorver elevada proporção dos habitantes e evitar assim, entre outras coisas, um êxodo em massa para os centros recreativos situados a distâncias maiores fora da cidade.

A necessidade de campos de jogos, áreas reservadas, parques de campismo, etc., é resolvida por meio de zonas verdes ao longo do Amstel e sobre o Graasp, que continuará a oferecer ampla paisagem. Um elemento que muito contribuirá para a valorização paisagística desta área, será um lago que se pensa fazer escavando a areia.

Princípios determinantes do planeamento dos centros locais

Inclui-se na designação «centros locais» dos vários subúrbios não apenas as lojas e pequenas indústrias indispensáveis ao aprovisionamento, mas também igrejas, centros de carácter social ou cultural, escritórios (filiais) de serviços públicos, etc. Há vantagem em concentrar e não em dispersar os serviços, quer sob o ponto de vista de vantagens para os residentes, quer para uma planificação eficaz dos mesmos centros. Os vários centros locais serão servidos por paragens dos transportes colectivos (autocarros e metropolitano) e acessos às garagens.

A concentração destes serviços constitui um todo e engloba toda a espécie de actividades, de modo a obter-se melhor urbanização e sentido comunitário.

As escolas estão previstas em locais muito próximo dos centros de modo a disfrutarem uma localização central e o facto de serem frequentadas à noite contribuirá para dar vida aos centros. No centro principal da cidade haverá lugar para estabelecimentos de carácter social e cultural bem como para a localização do principal centro de lojas assim como para as indústrias de primeira necessidade que abastecerão toda a zona sueste. Este centro principal localizar-se-á o mais estrategicamente possível em função das áreas de trabalho e da estação da linha principal do caminho de ferro que serve Utrecht. Tem boas ligações com

a rede interurbana de estradas e com as estradas de acesso ao sector da velha cidade. Está situado junto duma estação de metropolitano que está por sua vez ligada à estação da linha principal dos caminhos de ferro. Além disso, todas as linhas de autocarros convergem para o centro. Aqui existem possibilidades de estacionamento em garagens.

No centro principal da velha cidade fica o sector de compras mais importante que serve a zona sueste (densidade populacional 1100 habitantes) e desempenha o papel de centro de abastecimento para os moradores das imediações.

7. A REGIÃO

Como já foi assinalado, o futuro desenvolvimento de Amesterdão tem de ser considerado, cada vez mais, em relação com a zona que rodeia a cidade. Amesterdão permaneceu durante longos anos o centro principal de trabalho, de compra e de cultura da sua área.

A zona com maiores relações com Amesterdão (em 1967) encontra-se abrangida num raio de 12 a 16 milhas da cidade. 70 % dos indivíduos que trabalham em Amesterdão vêm desta área. Ali vivem agora (Amesterdão inclusive) 1,7 milhões de pessoas. Além de estar estreitamente ligada com Amesterdão, à qual fornece população activa, também fomentou as suas próprias fontes de emprego. Dependendo do mesmo potencial económico (Canal do Mar do Norte) surgiu não só um porto considerável como actividades industriais no distrito de Zaan (madeira, produtos alimentares) e no Ymond (pesca, ferro e aço). Harlem tornou-se um centro administrativo (provincial) e de serviços enquanto que no distrito residencial a leste de Amesterdão o Gooi) se desenvolvem indústrias de rádio e televisão. Amesterdão é o centro principal de todas estas formas de actividade (operações bancárias, publicidade, transportes aéreos, etc.).

Perspectivas do desenvolvimento

As perspectivas de desenvolvimento são estas:

- a) Devido em parte ao aumento dos empregos, em parte à pressão da população local e à essencial extinção dos bairros de lata de Amesterdão, espera-se ainda grande aumento na população dos arrabaldes de Amesterdão. Num futuro a longo prazo deverá tornar-se necessário alojar 3 milhões de pessoas dentro dum raio de 25 a 30 milhas.



Fig. 29 - As actividades do porto. No último plano a chaminé (150 m) da central termoelectrica do Hemxeg



Fig. 30 - Centro especial de carregamento do novo processo de estiva dito «couthainers»

Fig. 31 - O novo Schiphol (o aeroporto de Amesterdão) com as suas modernas passarelas articuladas



- b) Os empregos tendem também a aumentar sobretudo no sector terciário. Das pessoas empregadas em Amesterdão, no futuro 20 % habitarão os subúrbios da cidade.
- c) A área que margina o Canal do Mar do Norte tornar-se-á dos portos e zonas mais importantes da Europa, com uma área total de 14 800 acres (incluindo a água).
- d) Também é de prever um aumento contínuo de emprego em determinados aglomerados dispersos (aeroporto de Schiphol, no interior e na periferia das cidades novas a norte de Amesterdão e nos polders do Lago Ijssel).
- e) O aumento de população e a prosperidade crescente são acompanhados dum procura sempre maior de espaços de recreio para o que será necessário dispor de áreas suficientemente vastas nos arrabaldes de Amesterdão.

O problema

Os apelos clamorosos exigindo espaço têm de ser orientados e controlados a tempo. Se não, corre-se o risco de anarquia total que terá como resultado a criação dum vasta área de desenvolvimento urbano contínuo deixando de haver equilíbrio entre as áreas edificadas e não edificadas. Outro resultado ainda será uma superconcentração em certos locais enquanto que noutros a construção se processa esporadicamente ou num só sentido.

O Serviço Municipal de Planeamento tomou consciência deste problema e está a preparar um plano de esboço da área em que o desenvolvimento se está a realizar com mais rapidez, ou seja, no distrito do Canal do Mar do Norte. Dentro do contexto deste projecto, estão a estabelecer-se princípios que servirão de base a um futuro plano regional.

O Plano Regional

O ponto nevrálgico do plano regional é o aglomerado de Amesterdão que tem no extremo leste um grande porto e uma zona industrial. No extremo sul, o aeroporto internacional de Schiphol está a ser aumentado.

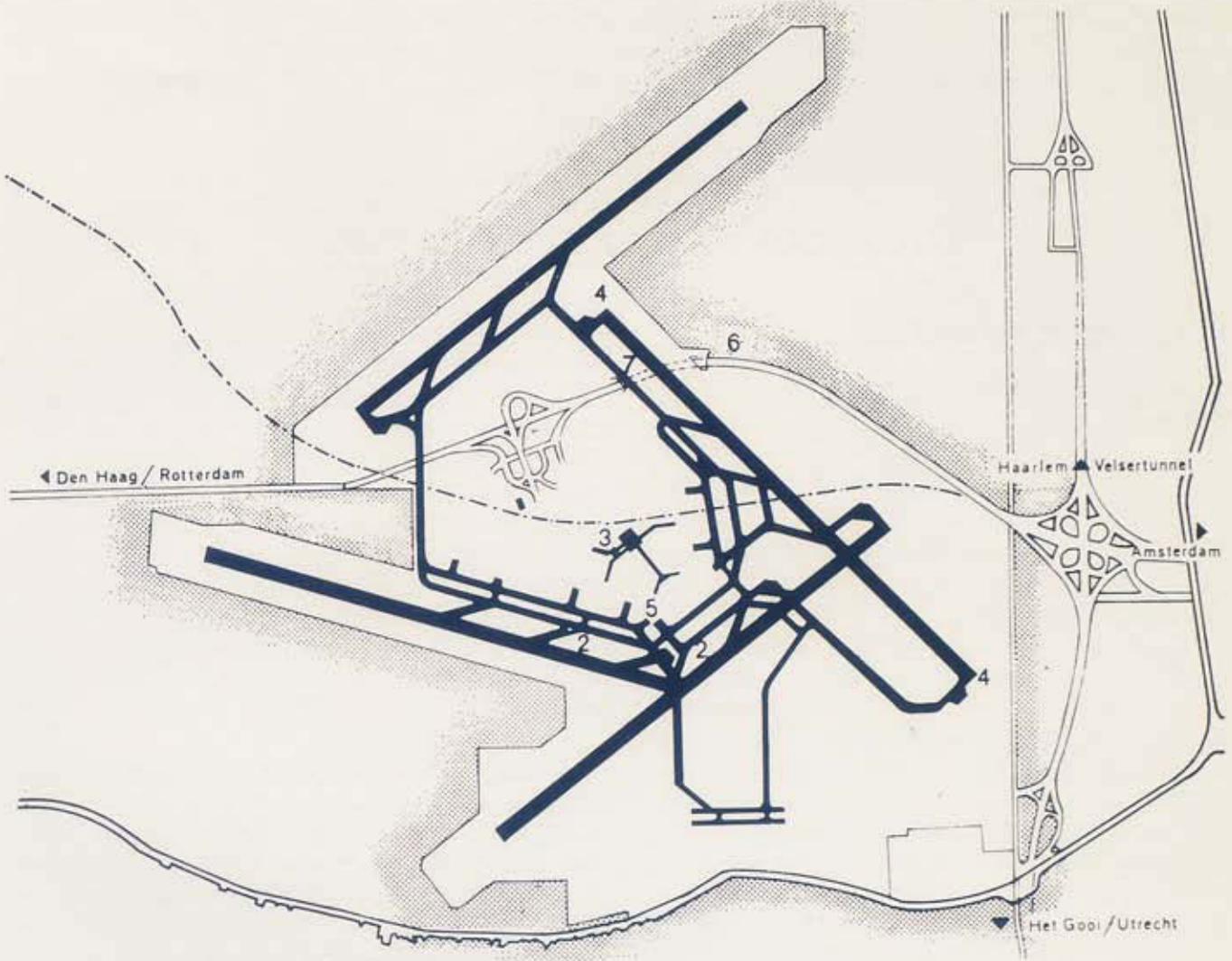


Fig. 32 - Planta do novo aeroporto Schiphol

A ideia é estender radialmente esta enorme zona residencial e de trabalho para norte e nordeste, cuidando destes dois aspectos simultaneamente. O resultado destas medidas é agregar uma área muito maior — até uma distância de 25 a 30 milhas de Amesterdão — ao desenvolvimento de que é objecto a cidade central.

O prolongamento para norte orientar-se-á sobretudo ao longo de duas asas — uma na direcção de Alkmaar e a outra na direcção de Hoorn. Cada uma delas pode absorver uma população de cerca de 300 000 habitantes com um aumento que ascenderá a quase 1/2 milhão num prazo mais distante. O prolongamento a nordeste estende-se no sentido da nova cidade de Lelystad, a construir nos polders do Zuider Zee, e tem uma capacidade populacional análoga à das duas outras áreas mencionadas.

A forma de povoamento nas zonas de prolongamentos radiais apresentará, em princípio, as características já encontradas na região existente. Isto significa que vão surgir cidades comparavelmente vastas, para uma população que anda à roda dos 100 000 ou mais habitantes e com uma base de emprego local.

Um dos factores importantes no desenvolvimento atrás delineado é a rede de caminhos de ferro existente, acrescida de algumas linhas novas. A rede de estradas terá igualmente de ser estruturada de forma a corresponder à evolução em curso.

Cabe-lhes assegurar, de modo muito especial, as ligações que não são radiais relativamente ao centro principal. Para isso terão de construir-se uma série de novos túneis sob o Canal do Mar do Norte.

Prevêem-se grandes zonas recreativas que se estenderão, em parte, dentro das ampliações radiais e em parte nos intervalos entre as várias asas. Essas zonas destinam-se não só a ser diàriamente

visitadas (encontram-se separadas para o efeito) por dezenas de milhar de cidadãos como a manter equilíbrio entre as áreas construídas e as não construídas.

SEGUNDA PARTE

EXPLORAÇÃO DO SOLO E ADMINISTRAÇÃO

1. PROBLEMAS FINANCEIROS

Uma das responsabilidades que pesa sobre as autoridades municipais é assegurar um crescimento harmonioso do sistema social urbano e evitar a paralisação do desenvolvimento económico. O Município procura realizar estes objectivos criando condições de vida favoráveis por meio de infraestruturas adequadas e, também, providenciando no sentido duma expansão urbana suficiente para alojar a sempre crescente população trabalhadora.

No entanto o Município não dispõe de fundos que lhe permitam cobrir o investimento cada vez maior de capital que este desenvolvimento acarreta. Ainda que os investimentos privados e camarários sejam essenciais ao crescimento económico da cidade por um lado e a uma melhor estrutura económica por outro, parece que o índice de ambos é inferior ao que era lícito esperar tendo em conta a correspondente participação no emprego e no rendimento nacionais. As Câmaras Municipais holandesas não têm praticamente âmbito de contribuições e por isso dependem quase inteiramente, em questões de fundos, da autoridade central. Esta constituiu um fundo camarário ao abrigo do Decreto de 1960 — cujo total anual é dividido pelas várias Câmaras (a Holanda tem quase 1000 Câmaras!), sendo distribuído com base em determinadas percentagens. O fundo camarário é alimentado por uma percentagem (cerca de 13 % de vários impostos estaduais directos, tais como imposto sobre os rendimentos, impostos sobre salários e empresas, impostos sobre importações, consumo, etc. A percentagem em vigor é fixada todos os anos pela autoridade central. Em 1966 o rendimento nacional total excedeu ligeiramente os 16 000 milhões de florins, dos quais 2000 milhões reverteram para o fundo camarário. A atribuição deste dinheiro a cada uma das câmaras rege-se por:

- a) número de habitantes;
- b) área total do município;
- c) área construída;
- d) encargos com serviços.

Ao subsídio-base assim determinado podem adicionar-se aumentos «subjectivos», decididos por cada caso ou prestações «objectivas» a grupos de Câmaras de características idênticas. Assim, por exemplo, Amesterdão, Roterdão e Haia receberam subsídios adicionais por causa da pressão extraordinária exercida pela subida de salários e preços. Em circunstâncias especiais os adicionais chegam a ultrapassar a importância do subsídio-base acima referido. O orçamento da Câmara, fixado anualmente pelo conselho municipal segundo proposta do burgomestre e dos vereadores compõe-se de duas partes:

1 — Os serviços ordinários, que cobrem as despesas anuais no sector consumidor relativas à segurança pública, serviços de saúde, assistência, habitação, etc. Para 1967 o total dos encargos está orçado em 940 milhões de florins e o rendimento em 860 milhões de florins; resulta daqui um «déficit» avaliado em 80 milhões de florins nos serviços. Esta situação preocupa séria e permanentemente a Câmara, que não vê maneira de deduzir as suas despesas, nem de aumentar o seu rendimento. A participação do Município nos pagamentos gerais do Estado elevou-se em 1966 a cerca de 325 milhões de florins; o rendimento dos impostos camarários ascendeu a uns 21 milhões de florins; o restante rendimento cifra-se em remunerações do Estado ou reembolsos de despesas que lhe cabem (ex.: educação, polícia).

2 — A capitalização que compreende investimentos relativos a um certo número de anos. As immobilizações que ocorrem anualmente (materiais, conservação de edifícios antigos, reconstrução de escolas e casas), figuram na rubrica dos serviços ordinários. As despesas com os investimentos necessitam duma autorização especial do Conselho Municipal. Tanto os projectos de investimento como os correspondentes empréstimos camarários são administrados pelo fundo do empréstimo municipal cujo financiamento é também controlado superiormente.

O «Gabinete Municipal Giro» tem uma função especial na vida financeira do Município, onde não só figura um número elevado de indivíduos a título particular, mas também todos os pelouros municipais e as empresas de utilidade pública têm lá a sua conta. O quadro que a seguir se apresenta menciona os encargos anuais com investimentos comparando Amesterdão com todos os outros Municípios da Holanda.

DESPEAS CAMARÁRIAS INCLUINDO ALOJAMENTO
(em milhões de florins)

Ano	Amesterdão	Total dos Municípios incluindo Amesterdão	Percentagem de Amesterdão em relação aos outros Município
1960	250	2180	11,5
1961	219	2257	9,7
1962	230	2495	9,5
1963	249	2911	8,6
1964	298	3911	7,6
1965	355	4473	7,9

Em contraste com os investimentos municipais, que têm de ser inteiramente financiados por empréstimos, quase metade dos investimentos nacionais saem das receitas ordinárias. Isto exerce considerável influência no aumento da dívida relativa de Amesterdão.

Comparada com a dívida nacional, a dívida de Amesterdão, resultante de empréstimos, está constantemente a avolumar-se.

DÍVIDAS
(em milhões de florins)

31 de Dez.	Holanda	Amesterdão	Percentagem de Amesterdão em relação a toda a Holanda
1960	19,063	1862	9,8
1961	19,439	1995	10,3
1962	19,690	2128	10,8
1963	20,297	2325	11,5
1964	20,795	2610	12,6
1965	21,995	2949	13,4
30.6.66	23,204	3119	13,4



Fig. 33 - Conquista dos novos terrenos para construção

São inevitáveis as repercussões deste estado de coisas no exercício diário que assim se vê pelas amortizações e pelos reembolsos das ditas dívidas. Quando tomar consciência de que o exercício ordinário tem já por si um «déficit» avultado e que a tarefa municipal (sobretudo nas grandes cidades) se torna dia a dia mais complexa devido à urbanização crescente, ao aumento da população e da

Fig. 34 - A Kalverstraat a rua do grande comércio de Amesterdão



prosperidade, não custa a compreender que os Municípios holandeses (na sua maioria) se encontram perante um estado financeiro de emergência.

Além da situação que lhe cria a sua conjuntura financeira, Amesterdão debate-se com certo número de problemas cruciais, tais como a escassez de terreno, a falta de alojamentos — actualmente no aspecto quantidade mas amanhã, com mais razão ainda, no aspecto qualidade — e o problema da organização administrativa.

Em consequência da falta de terreno em Amesterdão, todos os problemas de planeamento urbano relacionados com o crescimento demográfico, o recreio, a industrialização e o desenvolvimento das docas já não podem ser resolvidos no âmbito da administração municipal. O aeroporto de Schiphol, embora servindo Amesterdão, encontra-se fora dos limites municipais, e o mesmo sucede com a expansão prevista do porto na direcção oeste ao longo do Canal do Mar do Norte. O novo bairro urbano de Bijlmermeer está a ser construído numa zona que em 1966 foi temporariamente adstrita a Amesterdão pelo espaço de doze anos.

Para não citar senão um dos problemas que se deparam à expansão industrial de Amesterdão, basta dizer que o número de casas actualmente necessário em cada ano é de cerca de 7000 e grande percentagem delas tem de ser edificada fora dos limites camarários. Nestes últimos anos quase metade dessas casas foi construída no aglomerado e destas 3000 no Município de Amesterdão. Num futuro previsível o novo desenvolvimento de Amesterdão terá necessidade de encontrar alojamento em novas cidades dentro da área da Grande Amesterdão. Tudo isto envolve não só problemas de planeamento como problemas administrativos. Em relação a estes últimos problemas, uma área muito maior do que o presente território municipal terá de ser abrangida sobre um único corpo administrativo, por exemplo uma zona da Grande Amesterdão. Estão já em curso estudos relativos à remodelação da estrutura administrativa. Os problemas comuns ao território de que Amesterdão ocupa o centro podem ser solucionados desde que haja uma aproximação conjunta dentro do mesmo corpo administrativo.

2. POLITICA DE TERRENOS EM AMESTERDÃO

Alguns anos antes da Segunda Guerra Mundial o Conselho da Cidade de Amesterdão, fazendo uso dos seus poderes ao abrigo do Decreto Sobre Alojamento, confirmou um Plano Geral de Expansão.



Fig. 35 - O Havengeboux tendo como fundo a parte leste do porto

Neste projecto — que constituía um plano director — dava-se um papel preponderante a todo o terreno compreendido entre a zona já edificada da cidade e os limites municipais (bairros residenciais, zonas industriais, parques, campos de jogos, estradas camarárias, terrenos aráveis e pastagens, etc.). Há muito tempo que a edilidade começou a comprar os terrenos abrangidos por este plano.

O Plano Geral de Expansão foi e é elaborado por partes, ocupando-se mais em pormenor das diversas áreas residenciais e industriais à medida que estas se vêm a desenvolver. Os aumentos feitos na zona edificada de Amesterdão desde a guerra foram construídos de acordo com os planos mais recentes.

O Decreto de Expropriação dá à Edilidade o poder de designar quais os terrenos para venda obrigatória abrangidos pelo plano de ampliação aprovado pela Autoridade Provincial (e pela Coroa sempre que houver apelo das partes interessadas), a fim de facilitar a execução do plano.

Pela mesma razão a Câmara Municipal de Amesterdão propôs numa série de decretos (sujeitos à aprovação da Coroa) a expropriação de terrenos ainda não adquiridos mas necessários para a prossecução dos planos de ampliação nas respectivas áreas. Quando os terrenos não possam ser comprados por acordo, o juiz emite uma ordem de

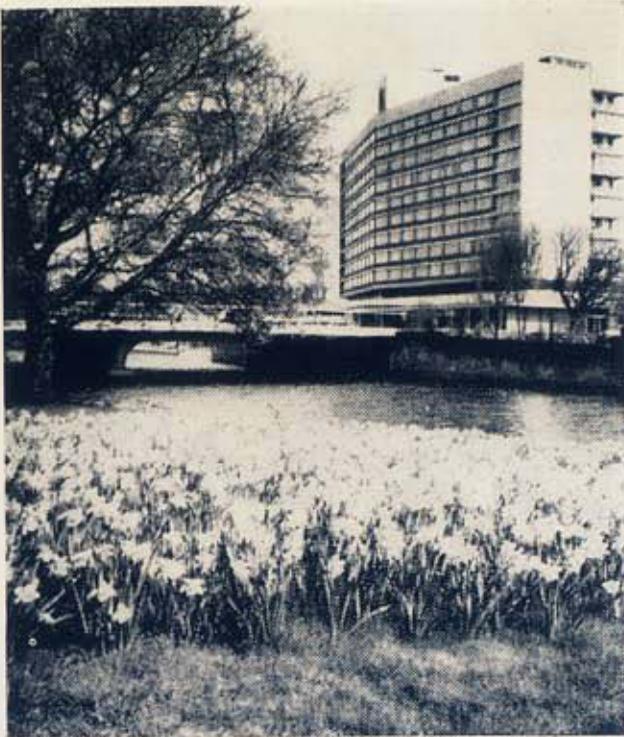


Fig. 36 - O novo Hilton Hotel

expropriação, decidindo simultaneamente qual a indemnização que o Município pagará aos donos e utentes do terreno.

Desta maneira, a Edilidade adquire os terrenos necessários à ampliação da cidade. O terreno é então preparado para construção, sendo coberto com uma camada de areia e dotado de ruas, esgotos, placas arrelvadas e árvores, canais, pontes, estradas principais e parques, e construindo-se ainda instalações para tratamento de águas de esgoto.

Quase todos os novos locais de construção em Amesterdão estão a ser preparados pela Câmara. A cidade segue uma «activa política de ocupação do solo». Deste modo pode estabelecer o espaço e a localização dos seus prolongamentos atendendo tanto quanto possível às necessidades. Este método de actuar é ainda favorecido pela circunstância de a camada de areia indispensável — devido à natureza alagadiça do subsolo de Amesterdão — poder ser fornecida economicamente apenas nos locais onde é espalhada duma só vez em grandes áreas por meio dum equipamento técnico muito dispendioso com o qual a areia é misturada com água e sempre que necessário transportada a largas distâncias. A preparação dos locais de construção feita por construtores privados que se fazia há anos atrás, geralmente em lotes relativamente pequenos (onde a areia era espalhada por um método ainda mais primitivo então em uso) faz-se ainda localmente embora só em casos raros.

Os locais de construção preparados pela Câmara não são vendidos mas sim, quase exclusivamente, alugados por meio de arrendamento a longo prazo. O sistema de arrendamento a longo prazo foi introduzido em Amesterdão em 1896, numa época em que a cidade estava a expandir-se rapidamente. Tanto no que respeita a população (o número de habitantes passou de 230 000 para 460 000 em quarenta anos) como a actividades municipais (o Município apropriou-se de uma série de empreendimentos anteriormente dirigidos por empresas particulares incluindo uma empresa de fornecimento de água e companhias de telefones, gás e camionagem). Os preços dos locais para construção e dos terrenos não preparados tinham aumentado muito no período anterior e reconheceu-se que a Câmara nunca devia desistir dos seus direitos aos terrenos de construção acabados de preparar desde que fosse óbvio que estes alcançariam de futuro aumento de valor considerável. Considerava-se que este aumento de valor não devia beneficiar os que acidentalmente eram donos dos terrenos, mas sim a comunidade.

Além disso, verificou-se que uma das vantagens do sistema de arrendamento a longo prazo era permitir ao Município exercer um «contrôle» maior sobre o tipo dos edifícios a erigir nos locais prontos para construção.

Os arrendamentos a longo prazo feitos ao abrigo do sistema adoptado em 1896 eram de carácter temporário. Os terrenos eram alugados através de um contrato de arrendamento pelo prazo máximo de 75 anos, no fim do qual a propriedade do terreno reverteria para o Município. Este último ficaria ainda na posse de eventuais estruturas que existissem no terreno, sem obrigação de pagar qualquer indemnização.

Com o decorrer dos tempos viu-se que esta última provisão tinha uma série de desvantagens. Por exemplo, os construtores civis encontravam dificuldades na obtenção de amortizações. Por seu lado a Edilidade temia que, ao aproximar-se o termo do prazo de arrendamento, os arrendatários não cuidassem já convenientemente dos edifícios e que, por isso, o valor destes tivesse baixado consideravelmente quando regressassem à posse da Câmara Municipal. Por estas e outras razões adoptou-se em 1915 o sistema de arrendamento perpétuo para casas particulares de habitação. Passou a considerar-se como regra que o arrendamento a longo prazo se prolongaria após um termo inicial de 75 anos por períodos sucessivos de 50 anos, passando a rescisão do arrendamento a ter carácter excepcional. No caso de uma tal rescisão (que só ocorreria quando o Município quisesse modificar a



Fig. 37 - Vista sobre o Schreierstoren (A Torre das Lágrimas) e a St. Nicolaaskerk (Igreja de S. Nicolau)

utilização ou a divisão em zonas do terreno em questão ou fazer alterações na forma, subdivisão ou natureza do edifício) o arrendatário poderia pedir uma indemnização por qualquer edifício que tivesse construído. No fim de cada prazo poder-se-iam estabelecer novas bases de arrendamento e rever as condições de arrendamento para o período seguinte.

Não se introduziu qualquer alteração na forma como os terrenos eram postos à disposição de associações de alojamento (que construíam com base em empréstimos do Estado) ou no método de arrendamento de locais para indústria. Em ambos os casos manteve-se o sistema primitivo de arrendamento por períodos longos, delimitados, embora no que respeita aos locais reservados à indústria se omitisse a provisão pela qual a Edilidade passaria a ser proprietária dos edifícios quando expirasse o arrendamento. O termo para arrendamentos a longo prazo em vigor na época era de 50 anos.

Também se provou haver inconvenientes no sistema de arrendamento limitado relativamente aos locais para indústrias. As estruturas e o equipamento colocado no terreno na altura em que se fez o contrato de arrendamento podia muito bem estar em estado de ser desprezado ao expirar o prazo, mas havia de chegar o momento, dentro do prazo de arrendamento, em que o período de tempo que restasse seria demasiado curto para

que algumas estruturas erigidas de novo fossem canceladas ou abandonadas. A substituição do material paralisaria, dando lugar à estagnação do negócios montado no local.

Por esta razão o sistema de «prazos de arrendamento variáveis» foi adoptado em 1937 para o aluguer de locais destinados a indústrias. Segundo este sistema, o terreno era arrendado por um período de 50 anos, mas o arrendatário podia, sempre que isso fosse necessário para o seu negócio, pedir prorrogação do arrendamento por tantos anos quantos houvessem decorrido desde que o prazo começara a contar pela primeira vez. O futuro prazo de aluguer é assim constantemente actualizado para 50 anos. O termo do aluguer é adiado. Há alguns anos atrás, parece que os industriais levantaram também objecções contra esta forma de aluguer a longo prazo, uma vez que o Município podia recusar uma prorrogação de prazo. Propuseram assim que o sistema de arrendamento perpétuo fosse igualmente aplicado em relação ao aluguer de locais para indústria. Chegou-se finalmente a acordo sobre isso em 1966. Desde então todos os terrenos de construção (à excepção dos destinados a cooperativas de alojamento) passaram a ser arrendados por contrato de arrendamento perpétuo.

Esta forma de arrendamento introduziu um novo conceito: o arrendamento do solo por «valor fixo».

Até agora o Município cobrou ao arrendatário uma renda anual pelo solo, a qual permanecia inalterável durante todo o período de arrendamento de 75 ou 50 anos. O rápido aumento de valor que hoje afecta os terrenos de construção tornou evidente que a renda anual do terreno se reduziria a uma quantia insignificante, sem qualquer relação com o valor do serviço prestado pelo Município — fornecer terrenos para construção.

Qual a verdadeira causa desta subida do valor dos terrenos de construção?

Um lote pode aumentar de valor porque vai ocupando gradualmente melhor posição no conjunto da cidade em crescimento, ou porque as estradas de acesso ao local foram melhoradas pela Câmara, ou ainda devido à escassez cada vez maior de terrenos de construção resultante da elevada procura. Estas causas podem dar origem ao que podemos chamar aumento do valor real do terreno de construção.

Além disso, o terreno sobe de «valor» (mas apenas em termos monetários) porque, sobretudo durante as últimas décadas, a moeda tem vindo continuamente a desvalorizar-se. Por isso podemos falar de aumento «nominal» do valor do terreno.

A fim de compensar a perda de valor do arrendamento do solo devido à inflação, a renda relativa ao terreno a arrendar a longo prazo para sempre, será actualizado de cinco em cinco anos de acordo com a alteração do poder de compra da moeda. O ajustamento será feito multiplicando a renda do solo paga durante os cinco anos anteriores por um coeficiente de ajustamento que se obtém a partir dos índices publicados anualmente pelo Gabinete Central de Estatística, equivalente ao nível de preços médios do produto líquido interno, isto é, de tudo quanto é produzido em mercadorias e serviços na Holanda num determinado ano. Uma série destes índices observados em anos sucessivos indica como se comportaram os preços durante esse período e, portanto, as alterações sofridas no valor da moeda; quanto mais alto está o nível geral de preços, mais baixo está o valor da moeda. Se o valor da moeda diminuiu durante o período de cinco anos em questão, a renda do solo aumentará proporcionalmente.

Mas se o valor da moeda aumentou, a importância da renda do solo baixará. Desta maneira, a renda do solo acompanha os aumentos e diminuições nominais do primitivo valor do terreno. Só quando esta renda é revista no final de cada termo do aluguer a longo prazo (cuja duração está agora fixada em 50 anos, incluindo o termo inicial), é permitido proceder a quaisquer aumentos ou decréscimos, no valor do terreno.

Se, como tem acontecido até agora, a renda do solo é apenas alterada ao expirar o termo de arrendamento, todo o aumento de valor do terreno, sob forma de maior renda pelo solo, reverte em benefício da Câmara. Estes aumentos de rendas do solo são um meio de «contrôle» sobre a especulação de terrenos.

A actualização das rendas de ocupação do solo por períodos de cinco anos, agora adoptada — a manterem-se as presentes tendências económicas — determinará provavelmente um aumento nas rendas do solo de cinco em cinco anos, tornando as possibilidades de especulação de terrenos ainda mais restritas. A fim de estabelecer qual a renda anual que a Câmara deverá cobrar por um lote de terreno quando este é alugado pela primeira vez com arrendamento a longo prazo, dividem-se as despesas com a preparação dos locais para construção na zona residencial ou industrial em questão (despesas com o subsolo, aplicação da camada de areia, pavimentação, rede de esgotos, pontes, contribuição para a conservação das estradas de maior movimento, amplos espaços livres e instalações para a recuperação de águas de esgoto) entre todos os lotes de construção em proporção com a utilização



Fig. 38 - O Kalkmarkt e o Montelbaanstoren

atribuída a cada um deles no plano de urbanização mais pormenorizado. A renda a exigir pelo solo dum determinado lote é fixada em $4/6\%$ do preço de custo, da maneira que acabámos de descrever.

Os custos assaz consideráveis originados por serviços urbanos de utilidade pública, tais como estradas de maior movimento para trânsito directo e grandes parques, não são recuperados através destes alugueres, esperando-se mais uma vez que a Edilidade possa suprir pelo menos parte destas despesas inerentes à expansão da cidade, por meio das actualizações quinquenais e revisões dos 50 anos das rendas a auferir pelo aluguer dos solos.

O aumento de valor dos locais para construção é originado em grande parte pelas actividades da comunidade e o melhor argumento em favor do sistema de arrendamento a longo prazo continua a pugnar porque esse aumento de valor reverta em benefício da comunidade.

Acerca do outro argumento, já mencionado, favorável ao sistema de arrendamento a longo prazo, deveria dizer-se que, ao contrário do que sucedia em 1896 quando o sistema em questão foi adoptado, as autoridades podem valer-se dos regulamentos adequados constantes de vários decretos

Fig. 39 - O «Havengebouw» com o porto ao fundo



(principalmente planos de urbanização e directivas de construção deles decorrentes) para exercer um «contrôle» sobre o carácter da evolução em curso. Entretanto, o arrendamento a longo prazo continua a ser um instrumento particularmente útil, por dizer respeito a um determinado local ao qual assegurar a forma e utilização desejadas.

A experiência de mais de 70 anos de aplicação do sistema de arrendamento a longo prazo em Amesterdão pode considerar-se sem dúvida como altamente satisfatório.

3. ALGUMAS ESTATÍSTICAS DA EXPANSÃO E RENOVAÇÃO URBANAS

Em 1920 o distrito urbano de Amesterdão cobria uma área de 4200 ha e o número dos seus habitantes elevava-se a 647 000.

Em 1945 a cidade ocupava uma área de 5700 ha e o número de habitantes cifrava-se em 800 000.

Em 1965 a área urbana, incluindo os locais que estão a ser preparados para construção, abrangia 11 000 ha e a população somava 866 000 pessoas.

Os números citados ilustram a expansão auspiciosa de Amesterdão, sublinhando o facto de que quanto menor é o crescimento demográfico maior é a expansão da zona urbana. Tão extraordinário fenómeno deve-se ao rápido decréscimo na média dos residentes resultante das pessoas actualmente viverem mais tempo, casarem-se mais cedo e terem famílias mais pequenas. Contribui para acentuá-lo a política de uma construção mais esparsa que se começou a praticar desde 1900 e, mais especialmente, a partir de 1945. Além disso, a industrialização tende a prever áreas maiores para trabalho; por exemplo, o movimento do tráfego interno e a instalação de campos de desporto ou de outros espaços destinados a actividades recreativas exige áreas vastas.

Nas duas décadas posteriores a 1945 isto traduziu-se praticamente na duplicação da área urbana acompanhada de um aumento populacional relativamente irrelevante. No gráfico apresentado neste trabalho incluíram-se alguns dados que ilustram a questão. Tenta-se chegar a uma relação especulativa com o aumento de prosperidade neste período mencionando as cifras indicativas do rendimento real médio «per capita».

Desde 1945, a expansão urbana traduziu-se no fornecimento de cerca de 65 000 novas habitações. A criação de novas zonas residenciais foi acompa-

nhada de uma ampliação considerável das áreas industriais e portuárias no sentido de promover a renovação e o incremento de empresas comerciais locais e incitar à criação de novas empresas que ofereçam interesse. Hoje em dia a expansão de Amesterdão para oeste, norte e sul está praticamente pronta.

Em 1966, a cidade expandiu-se para sueste ocupando uma área que hoje se reconhece como alargamento temporário a fim de facilitar a construção rápida de cerca de 25 000 habitações. Dentro do mesmo plano global de urbanização está em curso a construção de aproximadamente 5000 habitações nos municípios vizinhos de Diemen e Ouder Amstel. A necessidade de concluir estas habitações é premente devido à crise aguda e deficiente estruturação dos alojamentos em Amesterdão e também porque é imprescindível substituir muitas casas de qualidade inferior.

Tentou-se um indispensável alargamento territorial uma vez que praticamente todos os lotes de terreno de que a Câmara dispunha para urbanização já tinham sido explorados.

Entretanto dera-se início à expansão urbana para sueste, o que veio interferir com terrenos das Câmaras de Diemen e Ouder Amstel, provocando repetidas discussões entre estas Câmaras a nível oficial e executivo.

Coincidindo com a elaboração do presente projecto, envidaram-se esforços consideráveis no sentido de obter maior eficiência e maior segurança no que se refere a problemas de trânsito. Prevêem-se, além das linhas de caminho de ferro e estradas acima do nível do solo, outras, de nível intermediário, destinadas a automóveis e motocicletas, libertando assim o plano residencial propriamente dito de todo o tráfego motorizado. É claro que isto tem as suas consequências financeiras, a que aludiremos abaixo mais em pormenor. Como a edificação de novas casas na cidade de Amesterdão e a preparação de novos locais de construção nos seus arrabaldes tende gradualmente a minorar a crise habitacional, vai ser necessário dedicar grande atenção nestes tempos mais próximos à renovação dos bairros residenciais que estão desactualizados tanto do ponto de vista de construção como habitacional.

A política adoptada para o centro da cidade e os bairros limítrofes de significado histórico visa a conservar esse carácter tradicional e portanto é — e continuará a ser — essencialmente conservadora.

Por outro lado, quase 500 ha dos bairros de Amesterdão estão tecnicamente obsoletos quanto a condições de vida e a construção. Será necessário

modernizá-los e então será possível satisfazer os requisitos de trânsito e transportes e igualmente procurar-se-á adaptar aquele sector à evolução socio-económica verificada, isto é, integrá-lo num planeamento geral da cidade.

Para se avaliar quanto isto vai custar à Edilidade importa comparar os aspectos financeiros da

expansão urbana tal como se processou entre 1945 e 1965 e a expansão para sueste, a realizar de 1966 a 1978, com um plano geral de remodelação urbana.

Vejam-se as cifras mais relevantes no seguinte quadro:

ESTIMATIVA APROXIMADA DAS ESTATÍSTICAS RELACIONADAS COM A EXPANSÃO URBANA E REMODELAÇÃO

	Área em ha	Custos totais em milhões de guilders	Despesa total em guilders por m ²	Lucrativos		Não lucrativos	Total de anos	Encargo anual sobre o orçamento municipal em milhões de guilders
Oeste-sul-norte	3200	1200	37.50	600		600	20	30
Sueste, excepto Diemen/O. Amstel . .	2000	1200	60	600		600	12	50
				Subsídio do Estado	Solo para construção			
Remodelação Urbánistica	500	3000	600	1350	650	1000	40	25

p. m. verbas nominais

só aquisição — aumento total de nível médio — obras públicas

excluindo obras com caminhos de ferro — linhas férreas municipais, estradas nacionais e estradas regionais

excluindo aumento portuário

As cifras atribuídas à expansão urbana para oeste, sul e norte estão — em verbas nominais — praticamente liquidadas. Incluem as áreas residenciais e industriais bem como as instalações de recreio inerentes. Uma estimativa aproximada demonstrou que cerca de 50 % destes encargos podiam recair sobre os terrenos fornecidos e 50 % sobre as receitas gerais. Portanto o encargo infligido ao orçamento camarário é aproximadamente de uns 30 milhões de florins por ano. O preço bruto do metro quadrado de terreno, isto é, de terreno com licença para construir + espaço livre autorizado + terreno público, totalizava 37,50 florins; com correcção de conta para subida de preços e desvalorizações, sobe aproximadamente a 50 florins por metro quadrado. As cifras relativas a expansão urbana para sueste revelam um aumento no nível de custos que se pode atribuir à estrutura prevista para as disposições de trânsito.

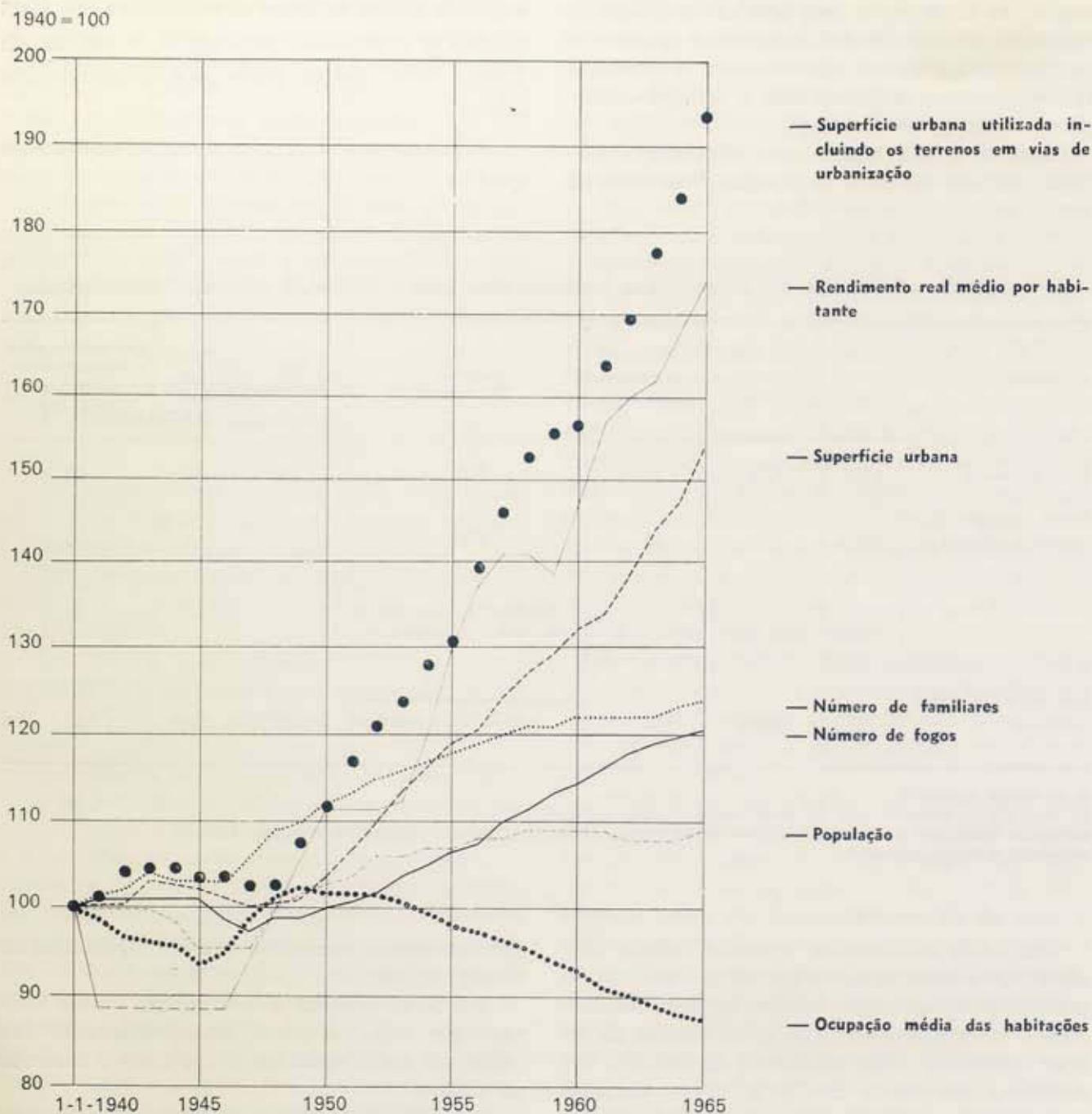
Com o objectivo de realizar urgentemente esta ampliação por meio de métodos industriais de construção o orçamento da Edilidade fica fortemente

sobrecarregado, nomeadamente em 50 milhões de florins anuais.

As cifras relativas à remodelação urbana indicam que isto vai custar aproximadamente dez vezes por metro quadrado o que custa a expansão da cidade.

No orçamento para o projecto de renovação urbana, o principal é constituído pela quantia de 1350 milhões de florins designada no subsídio do Estado para as despesas da renovação. Este subsídio baseia-se no regulamento actualmente em vigor segundo o qual o Estado se responsabiliza por 80 % das despesas de aquisição e desobstrução desde que sejam observadas determinadas condições. Hoje em dia atende-se antes de mais à qualidade das habitações existentes para julgar os pedidos de concessão de subsídios do Estado.

No princípio de 1967 entrou em vigor um regulamento suplementar segundo o qual o Estado tem poderes para subsidiar 50 % das despesas com obras públicas e, no caso de alterações em edifícios existentes, mais de 80 % dos custos com



a aquisição e desobstrução são suportados pelo Estado.

Devido à existente escassez de habitações e aos limitados recursos disponíveis no orçamento nacional, tem de se tomar como ponto de partida um estudo gradual do problema da remodelação urbana.

O período de 40 anos previsto para construção indicado no quadro acima baseia-se em vários pontos de partida todos dando sensivelmente resultados idênticos:

- área urbana utilizada incluindo locais em via de preparação
- rendimento médio «per capita»
- zona urbana
- número de famílias
- número de habitações
- população
- densidade de ocupação por habitação

1 — Com um período de construção de 40 anos o ónus sobre o orçamento municipal permanece dentro do mesmo limite que o da expansão urbana. Uma vez que vão ser necessários recursos consideráveis para a expansão da cidade a sueste no período inicial, não parece viável uma operação em grande escala antes de 1975.

2 — Há cerca de 75 000 casas de habitação nas áreas propostas para remodelação. Num período de construção de 40 anos isto implica uma renovação anual de aproximadamente 1900 habitações, o que parece possível se se tiver em conta que foi demolida uma média anual de 1000 habitações nos últimos anos para dar execução aos planos de urbanização, de demolição, etc.

3 — Se se considerar um período de construção de 40 anos, o contributo anual do Estado para os custos de aquisição e demolição devem cifrar-se em 34 milhões de florins para Amesterdão, o que parece uma quantia razoável dentro do orçamento nacional tendo em vista a posição relativa de Amesterdão no conjunto do país.

Um aspecto importante a considerar no problema da remodelação é que grande número de habitações não pode reconstruir-se propriamente em Amesterdão por causa da restrição na densidade dos edifícios e das alterações introduzidas na utilização de propriedades, pelo que o desenvolvimento de cada área terá de ser integrado no planeamento.

Se, por exemplo, se admitir que se podem construir 50 000 das 75 000 habitações noutra ponto qualquer da região, então a área a desimpedir na região de Amesterdão será da ordem dos 1500 ha.

Os investimentos que isto implica não são considerados nas estimativas anteriores.

Em resumo, pode concluir-se que é viável realizar um programa sistemático de renovação urbana no período 1975-2015-2025. Está a trabalhar-se actualmente num projecto prioritário, relacionado com a política do centro da cidade e o planeamento dum comboio urbano com o fim de emprender uma acção eficaz e coordenada nesse sentido.

NOTÍCIA SOBRE O NOVO «PROJECTO DE LEI DE ORIENTAÇÃO FUNDIÁRIA E URBANA» FRANCÊS

LUÍS F. VALENTE DE OLIVEIRA

711(094.5)(44)

2.º Assistente da Faculdade de Engenharia do Porto

NOTA DO TRADUTOR

Está ainda em discussão na Assembleia Nacional Francesa o projecto de «lei de orientação fundiária e urbana» apresentado pelos Ministros da Justiça e do Equipamento e Habitação, respectivamente, Louis Joxe e Edgard Pisani, em Abril de 1967.

Pensamos ser de grande interesse o conhecimento do seu conteúdo para todos aqueles que, em Portugal, se dedicam à resolução de problemas de planeamento territorial e especialmente de urbanização, e, por isso, divulgamos a tradução do registo da Assembleia Nacional Francesa que contém a exposição das razões que levaram ao estabelecimento do projecto de lei.

A inclusão do texto integral do projecto de lei não nos pareceu conveniente uma vez que alongaria demasiadamente uma informação cujo interesse reside especialmente no espírito com que se resolveram certas dificuldades e na justificação das novas formas de abordar as questões.

Constitui motivo de justificada apreensão por parte dos nossos urbanistas e administradores municipais a falta de preparação que por vezes se nota dos que se encontram, para resolver à distância urgentes problemas de envergadura, quer eles digam respeito à expansão inevitável dos núcleos urbanos, quer se refiram a operações de «cirurgia urbana» ou de protecção de valores inestimáveis ou indispensáveis.

Esta falta de preparação, por via de regra, apresenta dois aspectos fundamentais — o financeiros e o jurídico — já que se admitem solúveis, em maior ou menor grau de perfeição, os problemas técnicos de feições variadas que possam surgir.

Qualquer solução válida da questão deverá assumir uma forma que implique uma simultaneidade concertada das duas faces que ela oferece. Quer dizer, não será eficaz fazer com que os organismos competentes no campo das realizações urbanísticas disponham de uma ferramenta legal que lhes permita prosseguir determinado rumo mas não tenham possibilidade de angariar os necessários fundos ou, inversamente, embora com carácter mais improvável, consigam meios financeiros potentes que esbarrem com um sistema jurídico que lhes tolha os movimentos. É diante desta realidade que se propõe à aprovação da Assembleia Nacional Francesa um conjunto de medidas tendentes a solucionar um problema de cujo alheamento as populações pagarão um tributo cada vez mais elevado.

O projecto de lei integra, no seu contexto, novas formas de proceder e métodos que o tempo provou resultarem; prevê as modalidades que mais depressa e melhor atingirão os objectivos finais da administração urbana e regional, simplificando mecanismos morosos ou ultrapassados. Propõe novas formas de realização dos fundos necessários à concretização dos equipamentos públicos, estabelece vias eficazes e justas de obtenção de terrenos para construção, evitando a especulação particular e as posições prepotentes oficiais, fixa as modalidades em que decorrerá a assistência técnica do Estado, prevê uma reforma das condições em que se processarão as expropriações e indica a forma que deve revestir a actuação dos proprietários privados, nomeadamente no que respeita à constituição de associações prediais urbanas ou aos aspectos que podem tomar as concessões imobiliárias.

Num outro campo, analisa debaixo de novo

ângulo o problema das mais-valias fundiárias, estabelecendo-as de forma mais justa e com maior sentido das realidades.

Todos os pontos focados na exposição dos motivos que levaram à proposta desta nova lei e fixados no respectivo texto são extremamente actuais. Embora neste momento ainda não nos debatamos, em Portugal, com a gravidade e a urgência que alguns dos problemas referidos apresentam em França, não tardaremos com certeza a fazê-lo.

Parece-nos haver toda a vantagem em que, desde já, se concebam instrumentos capazes da resolução dos mesmos que nos poupem à premência de actualização e ao imprevisto de última hora que, com certeza, não serão salutareis nem eficazes. Esta foi a razão de termos empreendida a tradução que se segue, na esperança de que os técnicos, administradores e juristas sintam a necessidade e possam contribuir para a elaboração de um documento nacional semelhante, com base em informações muito recentes

A LEI

EXPOSIÇÃO DOS MOTIVOS

O crescimento da população urbana francesa, que foi rápido na segunda metade do século XIX, diminuiu entre 1900 e 1950. O seu movimento ascendente tornou a verificar-se desde há cerca de quinze anos com um vigor sem precedentes. Antes do fim do século a taxa de urbanização da França andarà próxima dos 75 % e o número de cidadãos ultrapassará de 30 % o total da população actual. No decurso desse mesmo tempo, o espaço urbano necessário a cada indivíduo deverá ser sensivelmente aumentado.

Este inevitável desenvolvimento das cidades não deve implicar automaticamente um depauperamento das zonas rurais; é pelo contrário, a proximidade de centros bem equipados de serviços que deve permitir a permanência nas suas terras de uma população razoável de agricultores. Por outro lado, com o desenvolvimento das férias e do turismo, o meio rural pode oferecer à cidade, além da sua função tradicional, novos serviços de que ele mesmo beneficiará.

Enfim, a solução dos problemas da aglomeração parisiense está ligada ao estabelecimento de um sistema de cidades activas e vivas. Certamente que o plano director fixa um esquema para o desenvolvimento desta zona: mas é por intermédio de uma política concebida para toda a Nação que será conseguido mais ou menos rapidamente o «objectivo» assim definido. Dentro deste espírito, convém favorecer uma urbanização equilibrada do conjunto do país, e em primeiro lugar acelerar o desenvolvimento das metrópoles de equilíbrio.

Uma tal evolução não poderá ser fruto da anarquia: requer a intervenção dos poderes públicos; impõe-lhes um esforço de previsão e de organização.

São as modalidades desta intervenção que o presente projecto de lei define. Propõe, em pri-

meiro lugar, medidas que permitem organizar as formas de actuação pública e privada que concorrem para o desenvolvimento das cidades, de forma que seja mantido o indispensável equilíbrio entre as necessidades colectivas e as satisfações individuais. Reforça por outro lado os meios de uma política predial corrente sem a qual o crescimento urbano se desenrolará no meio da desordem e da injustiça, até mesmo no da revolta.

1.º — Organizar o desenvolvimento das cidades

Uma ordenação urbana não pode nascer sòmente do jogo das iniciativas particulares; desprovidas de fiscalização e de orientação, estas iniciativas poderiam chegar a abafar as liberdades e os valores que a História associa à própria noção de «Cidade».

A ideia de um ordenamento do espaço não pode estar desligada da planificação no tempo, que se está a verificar em todos os países industriais.

Contudo, se as iniciativas públicas devem prevalecer, no que diz respeito ao futuro, à forma das aglomerações e aos grandes equipamentos que as determinam, elas não podem passar também sem o apoio de uma opinião esclarecida. É necessário que cada indivíduo sinta claramente que o esforço que lhe é pedido se traduzirá em realizações concretas, melhorando o seu modo de vida e merecendo dessa forma certos sacrifícios imediatos. Para prover à sua informação, num clima de confiança e de participação, é indispensável a colaboração activa das colectividades locais (comunas e agrupamentos de comunas) na elaboração dos projectos.

Ora, uma tal comunidade de acção entre o Estado e as colectividades locais não poderá desenvolver-se senão no quadro de uma urbanização clara e simples, apoiada em estudos sólidos e objectivos, fixando as regras gerais segundo as

quais as iniciativas particulares podem desenvolver-se livremente.

Competirá assim aos poderes públicos:

- fixar o plano das acções públicas e privadas que definem as grandes linhas de desenvolvimento, de extensão e de equipamento das aglomerações;
- conceber e ordenar no tempo a realização dos equipamentos públicos;
- determinar e tornar públicas as regras de utilização do solo impostas aos construtores.

No quadro assim definido, o desenvolvimento das iniciativas particulares deve ser favorecido ao máximo.

Para este efeito são previstas diversas medidas destinadas a:

- definir por documentos claros, estáveis e facilmente acessíveis os projectos do Estado;
- facilitar o agrupamento de proprietários particulares com vista à realização de operações de conjunto;
- simplificar as formalidades administrativas impostas aos construtores e regulamentar as condições nas quais as participações financeiras podem ser requeridas.

2.º — Definir uma política predial

O problema predial põe-se em termos de mercado; para limitar uma subida desordenada dos valores das propriedades, é preciso criar condições para um melhor equilíbrio entre a procura e a oferta de terrenos para construção.

Para aumentar a oferta, propõem-se duas séries de medidas:

- as primeiras tendem a acelerar a concretização da existência de terrenos devidamente equipados, aumentando o ritmo de realização dos equipamentos colectivos: iniciaram-se estudos para apreciar a oportunidade de uma correcção para mais de certos objectivos do V Plano, com vista a permitir ao mesmo tempo compensar o atraso de certos equipamentos relativamente à construção de alojamentos e de restabelecer uma ligação lógica entre estas duas categorias de investimentos;
- as segundas tendem a impedir que os terrenos para construção se mantenham estérilmente reservados pelos seus proprietários.

De efeitos mais rápidos que as primeiras — a realização de equipamentos em zonas urbanas é sempre demorada — estas medidas devem além disso permitir limitar o esforço pedido às finanças públicas.

No que diz respeito à procura, que depende da evolução demográfica e do desenvolvimento da urbanização, o objectivo a prosseguir é de a organizar, concentrando-a nos sectores em que os equipamentos colectivos existentes ou projectados permitem satisfazê-la nas melhores condições.

O sistema proposto para este efeito no projecto de lei será posto em prática em dois tempos, uma vez que as desejáveis adaptações à fiscalização predial não poderão ser introduzidas senão quando se dispuser de elementos homogêneos e indiscutíveis para apreciar o valor venal dos terrenos.

Para assegurar uma certa regularização do mercado e evitar flutuações excessivas dos valores prediais, o Estado deve estar em posição de fornecer a tempo e em quantidade suficientes terrenos adequados. Existem para esse efeito várias formas de proceder: umas, «operacionais», dizem respeito às zonas a urbanizar com prioridade, às zonas de renovação e às zonas industriais; e uma outra, dita «pré-operacional», que tem por objecto as zonas de planeamento diferido. Estes modos de actuar devem ser completados pela possibilidade conferida às colectividades públicas de prosseguir uma política a longo prazo, de constituição de reservas de terrenos.

O conjunto das medidas previstas satisfaz, assim, a razões várias. Mas o fim proposto é único: organizar, no interesse e com o acordo de todos, o crescimento das nossas cidades.

I — PREVISÕES E REGRAS DE URBANIZAÇÃO

Os planos de urbanização, que desde há vinte anos cobrem com uma malha apertada o território francês, têm tido efeitos benéficos. Criou-se uma disciplina e formaram-se especialistas: é um grande mérito mas ainda não é suficiente.

A regulamentação e a prática da urbanização deram, até ao presente, maior importância a medidas de defesa que a medidas de execução e orientação; ora, a aceleração do fenómeno «urbanismo» já não é compatível com uma ordem estritamente negativa; ela exige que os planos orientem e facilitem o crescimento harmonioso das cidades.

Para uma tal acção, a regulamentação actual não constitui um processo adequado. Com efeito, tal como são actualmente estabelecidos, os planos

não informam senão de forma muito imperfeita a administração e os proprietários acerca da capacidade de construção dos terrenos. O direito de utilização do solo é impreciso e muitas vezes imprevisível, o que dá lugar à possibilidade de arbitrar, retardar a construção e favorecer as manobras especulativas.

Além do mais, o valor dos planos de urbanização como instrumentos de previsão fica sensivelmente reduzido pelas formalidades supérfluas que atrasam a sua publicação e aprovação: mal são conhecidos, são postos em revisão.

Esta insegurança do direito e esta imprecisão dos objectivos a atingir a longo prazo não permitem uma aceitação unânime. Mas, debaixo do ponto de vista técnico, o defeito mais grave dos planos de urbanização é de serem concebidos à margem do tempo. O presente, o futuro imediato e longínquo da aglomeração confundem-se, sem que nenhuma alternativa ou ordem de prioridade sejam fixadas para a realização dos trabalhos que prescrevem. O período transitório, quer dizer os vinte ou trinta anos que separam a realização do plano da sua concepção, mal é mencionado e somente o aspecto «definitivo», aquele que a cidade deverá apresentar decorrido aquele lapso de tempo, é definido com precisão.

Tudo se passa finalmente como se o plano de urbanização devesse realizar-se espontaneamente ou mais exactamente, como se bastasse cercar, por meio de um regulamento feito de proibições e de limites mais ou menos incertos, a vontade criadora dos construtores.

Pareceu assim que se deveria:

- dissociar as previsões de adaptação urbana e de equipamento, caracterizadas pela sua continuidade e orientadas para o futuro, das disposições regulamentares que definem o direito de propriedade tal como ele é entendido no momento presente, relativamente às pessoas públicas e privadas;
- estabelecer regras de utilização do solo objectivas, precisas e homogéneas, permitindo definir imediata e facilmente a capacidade de construção dos terrenos, deduzir a partir daí o seu valor e suprimir toda a possibilidade de derrogações arbitrárias;
- integrar o mais possível as operações de adaptação nos projectos de ocupação do solo e encorajar os proprietários particulares a participarem no esforço de planeamento e de realização de equipamentos urbanos.

As disposições do título I do projecto de lei, que restabelecem os artigos 11 a 24 do Código de Urbanismo e de Habitação, estão concebidas correspondendo a estas preocupações.

Daqui em diante serão estabelecidos dois documentos distintos: o plano director e o plano de ocupação do solo, definidos nos artigos 1.º - 12 e 1.º - 13 do projecto de lei.

— **O plano director** fixa as grandes linhas do planeamento do território em questão, especialmente no que diz respeito à extensão das aglomerações; determina, em particular, a ocupação geral do solo, o traçado dos grandes equipamentos de infra-estrutura (eixos de circulação e de transporte, sistemas de distribuição de água e de saneamento), a implantação dos equipamentos das superestruturas mais importantes, a localização das zonas escolhidas para a extensão urbana, as principais fases de realização previstas.

O plano director é estabelecido dentro do esquema da política de planeamento territorial: as orientações escolhidas entram em linha de conta com as relações entre a aglomeração e a sua vizinhança regional, nomeadamente com o conjunto das actividades exteriores à zona urbana de que esta é ou virá a ser o ponto de apoio; elas consideram também a localização natural da aglomeração e as possibilidades de extensão territorial oferecidas pelos espaços não construídos que a envolvem, procurando preservar um equilíbrio satisfatório entre a expansão das zonas urbanas e a manutenção das actividades agrícolas e a conservação de maciços florestais.

Trata-se assim de uma decisão capital, que determina, por largo período de tempo, o futuro de um conjunto maior ou menor de comunas ligadas por laços de organização e de acção, e que necessita de uma intervenção conjunta do Estado e das colectividades locais interessadas.

É por isso que a sua elaboração, implicando um acordo entre estas diferentes partes, será levada a cabo com o concurso permanente das comunas ou dos organismos públicos em que elas possam estar federadas e que terão a responsabilidade de a realizar em grande parte. Da mesma maneira, se a decisão que a vai fixar for tomada pelo Estado, ela não será aplicada senão após consulta oficial àquelas comunas ou estabelecimentos públicos.

Por outro lado, deve ser dada a este documento a maior publicidade possível para que ele receba a adesão e apoio da opinião pública. Também a participação dos organismos sociais e profissionais será encorajada na altura da elaboração do plano. Por outro lado, a formalidade do inquérito público não é necessária uma vez que o plano di-

rector não pode ser posto em causa pelos proprietários particulares.

Mapa de adaptações planeadas e de equipamento, verdadeiro manual de «regras de jogo» para as acções públicas e para os investimentos particulares, o plano director impõe-se às colectividades e aos serviços públicos; estes não deverão tomar decisões ou empreender programas que não sejam compatíveis com ele e com as previsões e orientações do plano.

Quando o plano director disser respeito a uma parcela muito grande do território, parece indispensável completá-lo por planos de sector estabelecidos segundo as mesmas regras e implicando as mesmas obrigações que o plano director. Estes documentos serão uma expressão detalhada, a uma escala maior, de uma parte do plano director estabelecido para o conjunto do território. Eles deverão ser elaborados especialmente para as zonas em que a actuação futura exigir maior precisão.

— **O plano de ocupação do solo** terá um carácter muito diferente. Documento jurídico, ele poderá fixar as garantias e as obrigações dos proprietários. Conterá previsões que dirão respeito somente a um período de uma dezena de anos e referirá exclusivamente disposições com valor regulamentar.

Determinará o destino dos solos segundo o carácter dominante das actividades que devem ser exercidas numa zona (actividade rural, zonas abertas à urbanização) e para cada uma definirá o tipo de urbanização e as condições de utilização do solo pelo coeficiente de ocupação e pelas regras de urbanização.

Os coeficientes de ocupação do solo definirão por grandes zonas, em função do destino previsto, um volume de construção compatível com os principais equipamentos existentes ou em vias de realização e com o equilíbrio geral da aglomeração tal como o define o plano director.

A capacidade dos equipamentos será o critério principal para o estabelecimento — e ulterior modificação — dos coeficientes de ocupação do solo. Todavia, para evitar uma modificação súbita do valor dos terrenos no momento da fixação dos primeiros coeficientes, será necessário entrar em linha de conta, numa medida razoável, com os investimentos que certos proprietários ou construtores tiverem porventura já realizado e respeitantes à capacidade actual dos equipamentos que servem os seus terrenos.

Cada proprietário terá assim conhecimento, por aplicação do coeficiente, do direito de construir que diz respeito ao terreno que possui. Esta medida simples e objectiva da capacidade de construção

dos terrenos é uma das peças fundamentais da nova regulamentação; ela oferecerá às transacções privadas uma base racional de apreciação do valor dos terrenos.

— Como anteriormente, as regras de urbanização dirão respeito essencialmente às normas de utilização do solo ao nível da parcela no que se refere à implantação das construções, sua natureza, seu aspecto e sua vizinhança; elas serão estabelecidas em função do destino dos imóveis e de considerações imperativas de interesse geral: características da zona, circulação, higiene, estética, funcionamento dos serviços públicos, protecção de monumentos e locais de interesse, dos espaços naturais e dos valores sociais de qualquer natureza.

As regras de urbanização poderão prever uma capacidade de construção inferior ou superior à que resultaria da aplicação do coeficiente de ocupação do solo.

Quando ela for superior, o excesso relativamente ao coeficiente de ocupação dará lugar à aplicação de uma taxa cuja norma regulamentar e valor são fixados pelo artigo 1.º - 21.

Estes excessos poderão produzir-se em dois casos diferentes. Na maior parte das zonas em que não será prevista a curto prazo uma transformação profunda dos equipamentos gerais, as disposições do plano de ocupação do solo terão por objectivo manter a coerência entre estes equipamentos e a capacidade de acolhimento da zona. Nestas condições os excessos serão excepcionais e ditados, a maior parte das vezes, por uma preocupação de composição arquitectónica ou por preocupações de urbanismo expressas pelo regulamento de ocupação do solo. Também a comparticipação poderá tomar a forma de uma perequação dos direitos de construção entre proprietários vizinhos: ela traduzir-se-á, neste caso, por uma servidão impondo a interdição parcial ou total de construir em certas partes de terreno.

Pelo contrário, nas zonas em que as colectividades públicas se propõem ir transformando os equipamentos gerais e, portanto, aumentando o volume global das construções que poderão ser edificadas, as regras de urbanização poderão prever possibilidades de ocupação do solo sensivelmente superiores às que resultariam da aplicação do coeficiente. Elas permitirão assim aos proprietários contribuir para a realização dos novos equipamentos por intermédio do pagamento de uma comparticipação financeira justificada por esta «super-densidade».

As disposições do plano de ocupação do solo aplicar-se-ão aos particulares a partir do momento da sua publicação; a forma de proceder para apro-

vação apresentará para os proprietários privados, graças a um inquérito público, todas as garantias necessárias (art. 1.º - 14 e 1.º - 15). Como para os planos directores, as colectividades locais estarão intimamente associadas à elaboração do plano e serão oficialmente consultadas antes da sua publicação e da sua aprovação.

A fim de evitar todo e qualquer uso abusivo ou dilatatório das medidas de defesa, o artigo 1.º - 15 prevê que essas disposições, especialmente as prorrogações a estabelecer, não poderão ser aplicadas senão durante o período compreendido entre a data do estabelecimento — ou da modificação — do plano e aquela em que ele for tornado público. A partir desta última data, as medidas de execução substituir-se-ão às de defesa e por consequência a administração ver-se-á na obrigação de deliberar imediatamente sobre os pedidos que lhe forem apresentados. A utilização da prorrogação a estabelecer será igualmente limitada. As mesmas preocupações conduziram à limitação ao mínimo do lapso de tempo no qual deverá verificar-se a aprovação do plano de ocupação do solo (3 anos).

Além disso, o plano definirá o traçado e as características das principais vias a criar ou a melhorar, fixará as localizações reservadas às obras públicas, às instalações de carácter geral e aos espaços livres. Sobre os terrenos assim classificados sob reserva — artigo 1.º - 19 — serão proibidas as construções. Todavia, devido ao carácter exorbitante duma tal proibição, o proprietário poderá exigir da colectividade pública beneficiária da reserva que ela proceda à aquisição do terreno.

Este dispositivo constrangedor foi concebido para impedir a instituição de reservas abusivas ou inúteis.

As disposições relativas aos planos provisórios de ocupação do solo definidos no artigo 1.º - 16, merecem uma menção especial.

As experiências feitas na região Languedoc-Roussillon, e mais tarde na região do golfo de Foz, demonstraram que a possibilidade de levar a cabo importantes trabalhos de construção, de equipamento e de valorização estava subordinada à intervenção rápida de medidas que permitissem limitar a especulação de terrenos, opondo-se às iniciativas contrárias aos objectivos prosseguidos e defendendo a posição de empresas ou sectores determinados.

É por isso que o projecto de lei prevê a possibilidade de estabelecer, para a execução de programas de interesse nacional, planos provisórios de ocupação do solo, para todas ou parte das comunas interessadas no programa. Estes planos são postos em vigor por meio de um processo simplificado e

são aplicáveis durante um período máximo de cinco anos, no decurso do qual será prosseguida a elaboração, segundo a norma habitual, de um novo plano de ocupação do solo.

Era também necessário entrar em linha de conta com as situações particulares que resultam da intervenção — posteriormente ao estabelecimento de um plano de ocupação do solo — de certas decisões administrativas que incidam directamente sobre o modo de utilização do solo.

É o objectivo dos artigos 1.º - 17 e 1.º - 18 do projecto de lei.

O artigo 1.º - 17 visa as formas de procedimento que permitem actualmente às colectividades públicas conceberem e realizarem, por meio de programas e de acções integradas, obras de urbanização ou de renovação de zonas previamente delimitadas. A experiência destes últimos anos demonstrou o interesse destas formas de proceder, de que as mais importantes são as relativas às zonas a urbanizar em prioridade e as das zonas de renovação urbana.

Os princípios novos introduzidos no Código de Urbanismo e da Habitação não afectam em nada a utilidade daqueles procedimentos «operacionais»; pelo contrário, eles devem ser realizados de maneira a conservar e a consolidar as vantagens que se reconhecem nesta forma de intervenção das colectividades públicas na adaptação das cidades.

Para este efeito, prevê-se que, a partir da data em que for delimitado um perímetro «operacional», as disposições do plano de ocupação do solo deverão ser anuladas. A autoridade administrativa poderá diferir as autorizações de construção e de trabalhos. Todavia, parece justo permitir aos proprietários a exigência de que os seus terrenos sejam adquiridos pela colectividade se a licença de construção lhes for definitivamente recusada. Estes terrenos serão assim considerados como reservados, no sentido que lhe dá o artigo 1.º - 19 com as garantias correspondentes.

Da mesma forma, não se pode declarar de utilidade pública uma operação não prevista no plano, sem que a sua compatibilidade com aquele tenha sido examinada; a fim de impor uma disciplina aos diferentes serviços públicos, previu-se subordinar esta declaração de utilidade pública à modificação do plano, incidindo então o inquérito público sobre estes dois aspectos e traduzindo a decisão tomada numa modificação do plano.

As disposições do artigo 1.º - 20 são destinadas a favorecer a defesa e arranjo, ao serviço dos cidadãos, de florestas particulares situadas na vizinhança das aglomerações. A maior parte das vezes estes maciços são classificados como «espaços arborizados a conservar» pelos planos actuais. Esta

forma de proceder permite controlar e limitar muito eficazmente a utilização das florestas com vista à construção, mas o fraco rendimento da sua exploração prejudica a respectiva manutenção, o que muitas vezes se torna indesejável. Como o Estado e as colectividades locais não podem, salvo raras excepções, pensar na sua aquisição, resulta que ao mesmo tempo que as grandes aglomerações sofrem da falta de espaços naturais à escala das suas dimensões, fica inutilizado um património importante, em detrimento, ao mesmo tempo, dos habitantes das cidades e dos proprietários respectivos. As disposições do artigo 1.º - 20 permitirão, sob certas condições, especialmente depois de dada autorização por decreto do Conselho de Ministros, tornar as colectividades proprietárias desses bosques por meio de compensações, quer pela sua troca por um terreno de construção, quer pela possibilidade dos seus proprietários construírem numa pequena fracção do maciço arborizado.

As disposições dos artigos 1.º - 22 e 1.º - 23 definem as condições em que são efectivados os estudos de urbanização.

Eles serão realizados a expensas do Estado; todavia, as colectividades directamente interessadas nos trabalhos e que, aliás, neles estarão comprometidas cada vez mais, poderão tomar à sua conta, pelo menos em parte, as referidas despesas.

Os serviços exteriores do Ministério do Equipamento e da Habitação, auxiliados pelos especialistas a quem pedem a colaboração (arquitectos, urbanistas, economistas, geógrafos, sociólogos e engenheiros) prestam actualmente os seus serviços às colectividades locais que não dispõem dos necessários meios de estudo.

Manter-se-á esta assistência técnica dos serviços do Estado. Todavia, o estabelecimento dos planos directores e dos planos de ocupação do solo para as aglomerações mais importantes poderá ser confiado a órgãos permanentes de investigação e de síntese, capazes de assegurar, nas melhores condições, a organização e o aprofundamento dos estudos de urbanização, assim como a respectiva actualização. Estes estudos deverão inserir-se no esquema de outros mais gerais relativos à organização das áreas metropolitanas.

Já que a sua finalidade é exclusivamente de estudo e pesquisa, estes organismos serão desprovidos de poderes de decisão. Todavia, o importante papel que desempenharão na preparação das decisões administrativas simultaneamente ao nível do Estado e das colectividades locais, poderá levar a dar-lhes um estatuto de organismo público. Este organismo será de um novo tipo, em virtude das características particulares da sua missão (estudos

e pesquisas) e terá, por consequência, regras de funcionamento muito elásticas, especialmente no que respeita ao recrutamento do pessoal, regime financeiro e tutela.

Nesse organismo as comunas interessadas terão larga representação. Mas não serão as únicas entidades que o integram, pois se é importante reagir contra uma centralização excessiva, é certo também que alguns problemas põem em jogo interesses que ultrapassam as responsabilidades comunais: equipamentos regionais, especialmente em matéria de transportes, equipamentos primários cujo financiamento diz respeito ao Estado, realização das extensões urbanas e criação ou desenvolvimento das novas cidades fora dos limites do agrupamento comunal. Também pareceu necessário que o Estado e outras entidades públicas ou qualificadas fossem associadas às comunas para conduzir estes estudos.

Finalmente os artigos 2 e 3 dizem respeito a medidas transitórias.

O artigo 2 permite a passagem progressiva da legislação actual para a nova.

Os planos de urbanização aprovados continuarão a produzir os seus efeitos.

Mas, neste momento, estão em vias de aprovação numerosos planos e seria de má administração ordenar a sua transformação imediata em plano director ou em plano de ocupação do solo. Resultariam daí mais atrasos e transtornos do que vantagens. Também será possível prosseguir a sua instrução durante um certo período, o que dará à administração o tempo suficiente para se familiarizar com os novos métodos.

Todavia, esses planos bem como os que já tiverem sido tornados públicos à data da promulgação da lei, poderão ser aprovados num período de três anos.

Quanto às disposições do artigo 3, elas permitirão, num período de três anos a contar da publicação da lei, estabelecer os coeficientes provisórios de ocupação do solo segundo a forma de proceder simplificada aplicável aos «planos provisórios».

II — A POLÍTICA FUNDIÁRIA DAS COLECTIVIDADES PÚBLICAS

II.1 — Programas

Os principais objectivos determinados pelo V Plano foram assegurar o acesso e os serviços de novas zonas urbanas, tornar viáveis as zonas planeadas com o auxílio de programas integrados e quando possível adquirir os terrenos, constituindo

reservas fundiárias para assegurar a execução dos planos subsequentes.

Pela importância dos meios postos em acção, pela continuidade e coordenação que a sua realização e utilização comportam, as três categorias de investimentos que correspondem àqueles objectivos devem constituir o objecto de programas, cujo primeiro capítulo fixará o princípio de actuação e determinará as dotações para os quatro próximos anos. Esses programas considerarão uma repartição entre a região parisiense, as metrópoles de equilíbrio e outros centros urbanos, tanto em função das necessidades como das possibilidades reais de utilização em cada um destes centros.

1) A extensão das zonas urbanas destinadas a acolher as novas construções depende em primeiro lugar das suas possibilidades de acesso e de serviços, bem como das suas ligações com o centro das cidades em que se situarão ainda no futuro a maior parte das actividades: de acordo com esta perspectiva, os planos directores deverão dar grande importância aos transportes.

O V Plano fixou em 12,9 biliões o volume dos investimentos entre 1965 e 1970. Tendo em linha de conta os estudos que foram efectuados, a parte das vias rápidas — auto-estradas e vias de ligação directa entre centros — está fixada em 8,74 biliões de francos. Previu-se, além disso, um programa condicional de 0,7 biliões de francos para o conjunto do sistema viário das aglomerações; a efectivação deste programa condicional foi subordinada à criação de novas fontes de receita alheias ao orçamento do Estado.

Daqui em diante, os estudos prosseguidos com base nos trabalhos preparatórios do V Plano permitirão detectar melhor a localização das zonas a urbanizar progressivamente e analisar o programa do seu esquema de serviços. A sua concretização, por meio dos planos directores, deve permitir medir exactamente o volume dos trabalhos necessários a fim de obter uma coerência entre meios e objectivos em vista.

O Governo tomará então posição acerca das condições segundo as quais poderá ser realizado o programa condicional proposto pelo V Plano para o sistema viário urbano.

A partir deste momento, o artigo 7 do projecto de lei propõe a aprovação de um programa quadri-
enal de vias urbanas rápidas num montante de 7640 milhões, dos quais 4560 milhões a cargo do Estado.

A escolha dos equipamentos no domínio das grandes infra-estruturas de transportes deve ser feita de forma a assegurar o efeito máximo de estruturação; deverá partir por prioridade tanto da

Região parisiense como das metrópoles de equilíbrio.

2) O V Plano prevê, por outro lado, que em 1970 poderão ser construídos 175 000 alojamentos nas zonas de urbanização integrada, dos quais cerca de 60 000 na região parisiense. Para o conseguir, lançando mão das zonas já comprometidas anteriormente que podem assegurar a realização de 100 000 habitações por ano, é necessário encetar novas operações em ritmo crescente, que passará de 2000 ha em 1966 a 4500 ha em 1970.

O financiamento prévio destas operações será realizado no quadro das actuais formas de empréstimo, em particular daquelas que beneficiam de um bônus do F.N.A.F.U. (1).

A efectivação de novas operações de urbanização no decurso dos quatro próximos anos, de tal forma que nas datas previstas os conjuntos de habitações possam encontrar o terreno necessário, exige o estabelecimento de um programa de que o artigo 8 fixa o princípio de actuação e define o montante.

O seu financiamento definitivo, tal como resulta do orçamento do programa de cada uma das zonas e segundo a natureza e parte de cada categoria de equipamento, será objecto de uma partilha entre os construtores, as colectividades locais e o Estado, por aplicação da regulamentação actual.

O programa escolhido, função do número de alojamentos a realizar, é expresso em termos de financiamento orçário a ser suportado em parte pelo orçamento do Estado.

Para a concretização dos planos de urbanização destas novas zonas, de que as últimas não serão totalmente equipadas senão depois da conclusão do V Plano, os bônus de interesses relativos à F. N. A. F. U. aplicar-se-ão a um total de empréstimos avaliado em 1400 milhões de francos.

3) A preparação do futuro exige a constituição de reservas fundiárias definidas de tal forma que não conduzam a uma esterilização dos terrenos que seriam susceptíveis de receber as construções; elas deverão abranger certas zonas cuja ulterior urbanização deve ser prevista desde já, assim como zonas centrais cuja utilização progressiva, em função do seu papel preponderante no desenvolvimento das novas cidades, deve ser salvaguardada.

As disposições de natureza jurídica do projecto de lei (nos capítulos 2 e 3) definem regras necessárias à sua aquisição pelas colectividades públicas, assim como a possibilidade de lhes aplicar novas

(1) Abreviatura de «Fond National d'Aménagement Fon-
diaire et d'Urbanisme». (N. do T.).

normas prevendo a utilização dos terrenos em regime de concessão.

Os meios financeiros que, até aqui, puderam ser aplicados em operações desta natureza, correspondem mal às suas características e ao lugar que lhes deve estar reservado daqui em diante: O estado foi chamado a intervir por meio de operações directas financiadas por créditos abertos pelo F. N. A. F. U.; por outro lado, a secção C do mesmo fundo foi instituída em 1963 para sancionar empréstimos destinados ao exercício do direito de pré-opção nas Z. A. D. (2). Tanto os empréstimos, pela sua duração e condições de amortização, como as aplicações de capital feitas pelo Estado em operações temporárias, não podem convir nem à acção directa do Estado nem à constituição de reservas pelas colectividades locais.

A lei de meios para 1966 incluiu o novo capítulo 65-01 no orçamento dos encargos comuns votado com vista à criação de novas cidades; uma parte destes créditos será atribuída às aquisições de terrenos, em particular daqueles que no centro das novas cidades continuarão a ser propriedade das colectividades públicas, pelo menos durante a fase de desenvolvimento. Esta criação indica o caminho para um regime de financiamento mais bem adaptado às condições destas operações.

Também, com vista a assegurar a organização racional das aquisições destinadas a estas reservas fundiárias, convém definir a dotação respectiva para os quatro próximos anos; é em 400 milhões de francos que o artigo 9 do presente projecto fixa o programa das reservas que serão constituídas.

11.2 — As reservas fundiárias

O programa cujo princípio de aplicação e montante são definidos no capítulo precedente inscreve-se nos objectivos de uma política fundiária que tende a tornar livres, nas imediações das cidades, as áreas necessárias à sua extensão e à criação de novas aglomerações; não se trata somente de reservar os terrenos necessários para as futuras zonas de habitação, mas também prever as necessidades dos equipamentos colectivos, serviços públicos e actividades comerciais no centro das novas cidades e nas imediações das zonas já urbanizadas. Dentro deste mesmo espírito, é muito conveniente facilitar a criação ou extensão dos locais de turismo.

De uma maneira mais geral, é razoável admitir

(2) Abreviatura de «Zones d'Aménagement Diffé é». (N. do T.).

que uma colectividade possa proceder, com preocupações de sã administração, à aquisição imediata dos terrenos que, devido à sua situação ou à sua configuração, parecem particularmente adaptados ao desenvolvimento de futuras operações urbanas.

Actualmente há duas tendências que se opõem a essa política:

- por um lado, a implantação anárquica e dispersa de construções de todos os tipos, em terrenos com aptidão urbanística;
- por outro lado, a alta de preços que se manifesta logo que um projecto de urbanização ou de equipamento acaba de ser aprovado.

Para lutar contra este estado de coisas as colectividades públicas interessadas devem poder, com a antecedência suficiente, proceder às aquisições a um preço normal, uma vez que na ausência de qualquer plano não se deverá em princípio verificar qualquer subida de preços especulativos. Mas as actuais formas de proceder não lhes permitem conseguir eficazmente aqueles objectivos.

As zonas a urbanizar com prioridade e o arrendamento de terrenos para construção não visam, com efeito, senão programas a concretizar dentro de poucos anos. Mesmo o texto relativo à Z.A.D. não corresponde senão imperfeitamente à noção de reserva a longo prazo: o direito de pré-opção está limitado a oito anos; além disso, se o terreno não tiver sido utilizado nesse lapso de tempo, o antigo proprietário pode exigir que ele volte à sua posse.

Em resumo, no estado actual da legislação, a expropriação é, dificilmente aplicável à realização de reservas fundiárias. O recurso a este modo de proceder é no entanto justificado e convém afirmar claramente a sua possibilidade: é o objectivo do artigo 10 do projecto de lei.

O artigo 12 completa o artigo 41 do decreto n.º 58-997 de 23 de Outubro de 1958 relativo à expropriação (3). É, com efeito, necessário que os

(3) O artigo 41 do decreto n.º 58-997 de 23 de Outubro de 1958 postula o seguinte:

«Podem ser cedidos a pessoas de direito privado ou público e sob condição dos concessionários os utilizarem para o fim prescrito no caderno de encargos anexo ao contrato da concessão:

1.º — Os imóveis expropriados tendo em vista a construção de conjuntos residenciais e seus anexos ou o estabelecimento de lotes destinados a habitação ou a indústria;

2.º — Os imóveis expropriados tendo por fim a concretização progressiva segundo planos de conjunto das

terrenos expropriados possam ser cedidos sem direito de alteração e com as garantias de utilização necessárias ao organismo administrativo ou beneficiário. Ora, as disposições do actual artigo 41 do decreto de 23 de Outubro de 1958 não permitem tais concessões senão em circunstâncias bem definidas pois implicam que a utilização — e o utilizador — dos terrenos sejam conhecidos de forma precisa, o que é contrário à noção de reserva fundiária.

Convém ainda especificar que a declaração de utilidade pública das aquisições de terrenos destinados à constituição de reservas fundiárias não poderá ser pronunciada senão por decreto de Conselho de Estado (mesmo que as conclusões do organismo que realizou o inquérito sejam favoráveis a fim de rodear estas operações das melhores garantias. O Governo completará neste sentido o decreto n.º 59 680 de 19 de Maio de 1959 (4).

Enquanto não se chegar à ocasião em que se hão-de realizar as operações de urbanização cuja perspectiva justificará a aquisição dos terrenos reservados, as colectividades públicas deverão gerir este património de acordo com as modalidades habituais da sua exploração. Elas poderão excepcionalmente fazer concessões temporárias dessas áreas que, se se tratar de terrenos agrícolas expropriados, deverão ser arrendados em prioridade aos seus antigos proprietários, de

zonas afectas à habitação ou à indústria por projectos de ordenamento aprovados;

O artigo 10 da lei n.º 64-1245 de 16 de Dezembro de 1964, juntou-lhe as duas alíneas seguintes:

3.º — Os imóveis expropriados tendo por objectivo o tratamento das águas provenientes de um estabelecimento industrial, comercial, artesanal ou agrícola e de uma maneira geral os imóveis expropriados com vista a evitar a poluição das águas por esgotos ou depósitos directos ou indirectos desses estabelecimentos quando tiver de se proceder a essa operação fora deles;

4.º — Os imóveis expropriados incluídos nos planos de ordenamento turístico ou desportivo das margens das toa-lhas de água criadas ou melhorados pelo Estado, departamentos, comunas, associações sindicais ou prediais ou ainda agrupamentos dessas colectividades, bem como os seus concessionários.» (N. do T.).

(4) Este decreto fixa as modalidades de constituição e funcionamento das sociedades de economia mista e dos organismos públicos encarregados de realizar operações de ordenamento urbano. (N. do T.).

acordo com o artigo 54, 2.ª alínea (5) do decreto de 23 de Outubro de 1958. O artigo 11 define, todavia, que a colectividade não poderá nunca, quando decidir retomar os terrenos, encontrar oposições que advenham de direitos invocados com base em disposições legislativas que confirmam protecções especiais aos arrendatários.

11.3 — A concessão de utilização de certos terrenos urbanos

Em virtude do artigo 41 do decreto n.º 58-997 de 23 de Outubro de 1958 relativo à expropriação, as colectividades públicas e outras entidades de direito público com poderes de expropriação ficam autorizadas a ceder amigavelmente, mesmo a pessoas particulares, os imóveis que expropriaram tendo em vista a construção de conjuntos imobiliários ou a realização de melhoramentos fundiários.

De acordo com este mecanismo cujo princípio de aplicação foi enunciado na lei de 6 de Agosto de 1953, chamada «lei fundiária», a apropriação de terrenos pelas colectividades públicas é temporária; ela é assim um dos instrumentos utilizados por estas colectividades para a realização de programas de urbanização, cuja definição diz respeito certamente aos poderes públicos mas cuja execução compete em larga medida aos construtores particulares.

Não houve necessidade, de uma maneira geral, de modificar o princípio em que estas concessões se baseavam, uma vez que ele se revelou fecundo; ele permite às colectividades públicas tomarem a iniciativa e assegurarem a execução, em grandes zonas e dentro de uma concepção de conjunto, de realizações viárias e de equipamento, anteriores à construção dos edifícios.

Mas parecia necessário subtrair à aplicação da lei certas zonas em que o futuro previsível do

(5) A parte que interessa deste artigo é a seguinte:

«Se os imóveis expropriados não tiverem sido aproveitados para o destino previsto no período de cinco anos a partir da data da expropriação os antigos proprietários ou os seus herdeiros podem exigir a sua entrega por um período de trinta anos a contar da ordem de expropriação a menos que seja requerida nova declaração de utilidade pública.

Quando esses imóveis forem terrenos agrícolas na altura da sua expropriação e as colectividades expropriadoras decidirem arrendá-los, eles devem ser oferecidos em prioridade aos antigos proprietários expropriados ou aos seus herdeiros.» (N. do T.).

desenvolvimento urbano exige que sejam os órgãos públicos a conservarem a posse do terreno. O caso mais característico é o dos centros das novas cidades.

A planta, as funções e o equipamento dos novos centros evoluirão, durante longos períodos de tempo, antes de atingirem o ponto de equilíbrio em que poderão ser considerados como satisfazendo, de uma maneira geral, às necessidades das aglomerações que constituirão progressivamente à volta deles. Esta evolução deve fazer-se em função dos dados sociológicos, por um lado, e por outro tendo em atenção o desenvolvimento da zona de influência e da saturação dos centros concorrentes ou complementares.

É indispensável controlar os meios para esta evolução. As operações que deverão ser empreendidas mais tarde para renovar as estruturas e desenvolver as funções iniciais destes centros não deverão deparar com as grandes dificuldades jurídicas e financeiras que impedem actualmente os programas de renovação urbana; convirá, por outro lado, não impor aos construtores reservas aleatórias, incompatíveis com uma justa remuneração dos seus investimentos.

Esta análise conduz à conclusão de que o Estado e as colectividades locais não devem alienar o património imobiliário de que dispõem nos sectores cuja urbanização se virá a desenrolar durante um grande período de tempo. Este raciocínio impõe-se em primeiro lugar — por derrogações às disposições referidas anteriormente relativas ao artigo 41 do decreto de 23 de Outubro de 1958 referente à expropriação — para os terrenos que são adquiridos pelas colectividades, tendo em vista, precisamente, realizar operações de urbanização; mas é lógico generalizá-lo ao conjunto dos imóveis de que o Estado e as colectividades locais são ou possam vir a ser proprietários nos sectores considerados, qualquer que seja a causa e a data de aquisição.

O principal objectivo do capítulo 3 do título II do projecto de lei é assim permitir ao Governo definir, por decretos do Conselho de Estado, os perímetros no interior dos quais deverá ser interdita a concessão total dos imóveis pertencentes ao Estado e às colectividades locais, feita excepção às concessões verificadas entre as próprias colectividades. Os terrenos rurais compreendidos dentro destes perímetros não poderão ser postos à disposição dos construtores senão por intermédio de concessões de utilização cuja duração não poderá exceder setenta anos.

O processo da concessão de utilização dos terrenos apresenta, com efeito, certas vantagens.

Como as colectividades públicas conservam a propriedade do solo urbano, o referido processo furtá-las-á às despesas e lentidão de futuras expropriações. A variedade possível das cláusulas contractuais permitirá, por outro lado, conseguir soluções diversas quanto à duração da concessão e aos direitos e obrigações das duas partes: a escolha da solução dependerá, em cada caso particular, por um lado das previsões estabelecidas ou das decisões tomadas, a respeito do desenvolvimento do centro considerado e por outro das garantias que pareceu necessário atribuir ao concessionário para a realização do objectivo em vista. As garantias contractuais não deverão, em princípio, conferir ao ocupante do terreno uma protecção com a mesma força e natureza que a dada actualmente aos arrendatários, pois é essencial que a colectividade responsável pelo desenvolvimento urbano esteja constantemente livre desses entraves. Todavia poderá ser concedida uma licença de construção nos terrenos cuja utilização for consentida por mais de 18 anos. O regime das concessões imobiliárias instituído no título III poderá também ser objecto de aplicação.

II-4 — A reforma da expropriação

I — A análise das condições segundo as quais decorrerão as expropriações mostra que o princípio segundo o qual a transferência da propriedade deve ser pronunciada por um magistrado judicial não corresponde a uma verdadeira necessidade para a protecção dos interesses dos expropriados.

Com efeito o magistrado limita-se a verificar que os aspectos jurídicos a que deve obedecer o processo administrativo foram respeitados; desde que ele constate a observação daqueles aspectos, a decisão é automática.

Um século de hábitos administrativos adquiridos com base neste sistema autoriza hoje a pensar:

- 1.º — que o Prefeito também pode conscientemente assegurar-se da regularidade daquele processo e pronunciar a transferência;
- 2.º — que, em caso de falta da administração, seja o Conselho de Estado tal como hoje é o Supremo Tribunal de Justiça, o guardião vigilante do respeito destas formas de proceder.

Esta reforma acarretaria em acréscimo uma economia de tempo apreciável e faria desaparecer a fonte de complicações que resulta actualmente

do facto de, em caso de recurso, a determinação que fixa a cedência depender do contencioso administrativo enquanto que o recurso contra a ordem de expropriação depende do Supremo Tribunal de Justiça.

Além disso, quando se tratar de uma expropriação que não levante dificuldades particulares de ordem jurídica, o que constitui o caso geral quando ela diz respeito a parcelas pouco numerosas ou pertencentes a um só proprietário, pareceu possível reservar para o Prefeito o direito de pronunciar a cedência e a transferência por meio de uma mesma determinação.

As disposições do capítulo 4 do título II do projecto de lei, organizando a transferência de propriedade pelo Prefeito, permitirão não dissociar os diversos elementos da fase administrativa da expropriação e verificar o seu contencioso.

Sem reduzir as garantias reais de que beneficiam os expropriados, as competências administrativa e jurídica serão mais logicamente repartidas de forma a que correspondam aos dois elementos que constituem o princípio tradicional invocado no artigo 545 do Código Civil, segundo o qual ninguém pode ser constrangido a ceder a sua propriedade, senão para utilidade pública e mediante uma justa indemnização prévia.

II — O artigo 21 prevê enfim certas disposições que dizem respeito aos terrenos agrícolas expropriados que substituirão o artigo 10 da lei de 8 de Agosto de 1962, complementar da lei de orientação agrícola.

As zonas industriais e às zonas a urbanizar, juntam-se «as reservas fundiárias», na segunda alínea do artigo 10 que prevê que, no acto de declaração de utilidade pública, poderá obrigar-se o dono da obra a remediar os prejuízos causados, participando financeiramente na execução de operações de reparcelamento e de trabalhos conexos, e à instalação em novas unidades comparáveis às anteriores dos agricultores cuja actividade for anulada ou gravemente desequilibrada, ou, se eles aceitarem, a reconversão do seu modo de vida.

Por outro lado, quando esta nova instalação for confiada a sociedades de melhoramentos fundiários ou de fixação rural, pareceu necessário suprimir a excepção de vizinhança, que poderia constituir obstáculo ao exercício do direito de pré-opção em benefício da nova instalação dos agricultores expropriados.

III — A ACÇÃO DOS PROPRIETÁRIOS PRIVADOS

III.1 — Associações prediais urbanas

Os proprietários particulares deveriam desempenhar no desenvolvimento da urbanização o papel que começam a reivindicar, de executantes activos. Além dos seus benéficos efeitos debaixo dos pontos de vista político e social, a sua acção completaria e equilibraria a das colectividades na determinação dos sectores em cujo sentido se deveria dirigir de preferência a conjugação da construção com o equipamento.

De facto, os proprietários urbanos tomam cada vez mais consciência:

- a) de que dentro das novas formas arquitectónicas e urbanísticas a parcela de terreno isolada raramente apresenta uma possibilidade de arranjo válida. É o quarteirão ou mesmo o grupo de quarteirões que constitui essa unidade;
- b) do interesse que teriam em se agrupar juntando as diferentes fracções de terreno e construído em conjunto em vez de venderem isoladamente as suas parcelas a sociedades com fins lucrativos ou de se arrisarem e ser expropriados em face das grandes necessidades de alojamento.

Estas ideias inspiraram já a lei sobre licenças de construção que define as modalidades segundo as quais os proprietários das parcelas implicadas em obras de ordenamento urbano processadas pelas colectividades públicas podem ser reunidos em sociedade. Parece todavia necessário ir mais longe definindo o modo de actuação em conjunto dos proprietários para operações de menor envergadura e mais disseminadas, mas que, pela sua natureza e objectivos, contribuem para o total das obras urbanas.

Neste sentido, foi dado o primeiro passo postulando no Código de urbanismo o princípio do emparcelamento obrigatório por intermédio de associações sindicais quando o plano de urbanização o prever (art. 72 a 76) e elaborando um decreto de aplicação (decreto de 11 de Abril de 1961). Mas estes textos não se revelaram instrumentos eficazes em virtude dos seus complexos mecanismos darem grande importância à fiscalização.

Podem conceber-se uma organização simultaneamente menos complicada e mais eficaz, inspirada na forma da lei de 21 de Junho de 1865 e de

certos princípios que orientaram o emparcelamento urbano nas comunas sinistradas.

As formas jurídicas a criar consistem essencialmente em:

- 1.º — legalizar e organizar, até ao limite do seu interesse comum, a constrição de certas minorias inactivas por certas maiorias activas;
- 2.º — determinar as modalidades de actuação desta constrição de tal forma que a decisão seja rápida e que não sobrevenham daí nem abuso do direito pela maioria, nem um contencioso que atrase as operações;
- 3.º — avaliar as quotas-partes de terrenos por um método objectivo e homogéneo, concebido de tal forma que, em caso de contestação, o mesmo juiz homologue as avaliações de terrenos que pertencem aos associados, ratifique as avaliações contestadas e eventualmente oriente a redistribuição;
- 4.º — pôr ao serviço da maioria activa certos meios beneficiados de apropriação de terreno e de amortização de dívidas.

Além disso, deve ser dada às associações prediais urbanas criadas desta forma a assistência técnica conveniente; esta poderá ser muito diferente nas suas formas e mais ou menos completa e variável ao longo do tempo. Não se exclui a hipótese dos organismos encarregados de estudos e de pesquisas no campo da urbanização contribuírem para essa assistência mediante o pagamento dos seus serviços. Mas é preciso que eles possam assegurar o concurso dos especialistas (arquitectos, topógrafos e juristas) que são indispensáveis. A este propósito, ainda, a experiência da reconstrução mostra que os especialistas poderão ser ou não só funcionários públicos mas também profissionais recrutados nos termos do direito privado.

O capítulo I do título III do projecto de lei tem por objectivo fixar os princípios da constituição e funcionamento das associações prediais urbanas e prever que as condições da sua assistência técnica pelo Estado e pelas colectividades locais sejam fixadas por via regulamentar.

O seu campo de aplicação é vasto, uma vez que diz respeito a todas as actividades dos proprietários urbanos: emparcelamento, atribuição de rendas, administração e manutenção das obras de interesse colectivo, construção e restauro.

O sistema instituído dessa forma é liberal, uma vez que se prevê ser a escritura da associação que determina os propósitos da empresa, regula a forma de administração da associação, fixa os limites dos poderes do sindicato eleito e estipula as vias e meios para prover às despesas. Contudo, um regulamento da administração pública deverá fixar os termos gerais deste pacto fundamental.

Não se prevê criar oficialmente uma associação senão quando se tratar da execução de um emparcelamento necessário em face das disposições de um plano de ocupação do solo já aprovado e para a administração e conservação dos conjuntos imobiliários desprezados pelos respectivos proprietários, ao ponto de prejudicarem o interesse público.

Dá-se a todos os associados a possibilidade de se retirarem no decurso da vida da sociedade. Mas prevêem-se certas disposições determinando que esta não seja prejudicial aos interesses comuns. As colectividades públicas ou outras associações devem tomar o compromisso de adquirir os imóveis abandonados ou, quando se tratar de construção, de vender por adjudicação os bens da sociedade que pertencem ao associado que se retira.

Quanto às contestações que poderiam advir, distinguem-se dois tipos: as que dizem respeito à nova composição das diferentes parcelas e as relativas às avaliações ou a qualquer outro aspecto relativamente acessório.

No primeiro caso, como se trata de uma operação de redistribuição parcelar que, pela sua natureza, se assemelha à transferência de propriedade verificada numa expropriação — quer dizer a uma operação que hoje é de natureza administrativa — ela estará sob a alcada de um magistrado administrativo. Evidentemente que o magistrado judicial continuará a ser a entidade competente na fixação das indemnizações e valores, e especialmente na estipulação de tornas e na resolução dos incidentes relativos à comoreensão dos direitos reais, se ela surgir. Prevê-se ainda vincular o mesmo juiz, não num plano jurídico mas com funções de consultor, ao processar da operação.

Ao tempo da reconstrução das cidades sinistradas foi aplicado com sucesso um sistema semelhante. Parece, assim, sensato tornar a pôr em prática o mesmo princípio.

III.2 — A simplificação da licença de construção

A licença de construção teria podido limitar-se a ser — e deveria sê-lo hoje — um instrumento da política de urbanização, no sentido mais

ambicioso mas também mais preciso do termo, isto é, poderia constituir um processo de verificar que a construção de um novo edifício no espaço urbano está conforme as regras que lhe são impostas pela administração pública com vista a um conveniente aproveitamento do solo e à preservação da harmonia dos locais com interesse arquitectónico.

Certamente que a licença para construção corresponde já a estas preocupações. Mas constitui também, segundo a actual regulamentação, uma política da construção propriamente dita: o processo do projecto que se exige actualmente deve permitir à administração verificar que ele obedece ao regulamento da construção, quer dizer, ao conjunto de normas que definem as qualidades intrínsecas às quais o edifício deve satisfazer sob o ponto de vista de composição interior, de insolação, de insonorização, de protecção contra os incêndios, de possibilidades de aquecimento, etc. Isto leva a administração a exigir dos construtores projectos muito pormenorizados sobre os quais ela exerce um trabalho profundo de correcção. Resultam daí, não somente grandes períodos para apreciação do projecto mas também um enfraquecimento do sentido de responsabilidade dos arquitectos e autores de projectos.

É evidente que o regulamento da construção é indispensável. Mas já não o é o facto de dever ser a sua aplicação objecto de uma verificação prévia pela administração pública antes da autorização da licença para construção.

Se esta forma de encarar o problema prevaleceu desde 1945 até agora, não o foi arbitrariamente; depois das destruições da guerra e principalmente após a tomada de consciência do esforço considerável que o país devia impor a si próprio para reparar as consequências nefastas da política de alojamentos prosseguida antes da guerra, era conveniente dar importância tanto à qualidade e segurança dos alojamentos como à quantidade em que eles deveriam ser construídos. Esta política produziu, aliás, os seus frutos: vinte anos de exigências regulamentares e de disciplina profissionais fizeram progredir a qualidade da habitação, ao mesmo tempo que determinaram a normalização e a economia dos meios.

Os hábitos adquiridos permitem precisamente pensar hoje numa reforma da licença de construção que implique uma responsabilidade do arquitecto ou autor do projecto relativamente à aplicação do regulamento da construção. É esse o objecto do capítulo II do título III do projecto de lei.

A licença de construção será então uma «autorização de urbanização» destinada a verificar que o projecto apresentado respeita os planos e regulamentos de urbanização. A verificação prévia da administração «acabará no limiar da porta da casa».

Os riscos de fraude são muito pequenos nas edificações de luxo. O mesmo acontece nas habitações construídas com a ajuda do Estado, pois os construtores devem observar as normas impostas no «caderno de prescrições técnicas e funcionais mínimas» a fim de que essa ajuda do Estado não corra o risco de servir para a construção de «par-dieiros novos».

Quando se refere a comparticipação do Estado, assegura-se simultaneamente uma fiscalização técnica prévia.

Convém lembrar que diversos organismos, como por exemplo a S.I.C.A. de habitações rurais, ou sociedade de economia mista, facultam um apoio técnico aos construtores de casas individuais que necessitam ou não dos serviços de um arquitecto. Enfim, a assistência técnica dos serviços de equipamento será organizada de forma que as simplificações propostas não possam prejudicar os construtores isolados.

O abandono do sistema de verificação prévia dos projectos não significa, aliás, a ausência total de fiscalização. Em qualquer momento, a administração gozará da faculdade de verificar, por meio de inspecções inopinadas ou de sondagens, a regularidade dos trabalhos e de propor, se houver lugar para isso, uma acção penal. Ela possui já os meios para o fazer, uma vez que a lei habilita os seus funcionários a entrarem nas obras [art. 98 do Código de Urbanismo (*)]; daqui em diante, esse direito de visita poderá ainda exercer-se durante um período de três anos a contar da data de conclusão do trabalho.

Por sua vez, a administração deverá impor-se um esforço de clareza e estabilidade na definição de normas de construção que são muitas vezes modificadas. Pode admitir-se, sem perigo para o melhoramento das técnicas, que estas normas deveriam manter-se constantes no decurso do

(*) É o seguinte o texto do artigo 98:

«O Prefeito, o Presidente da Câmara, os funcionários do Ministério da Habitação e Reconstrução e os seus delegados, podem, em qualquer momento visitar as construções em curso e proceder às verificações que julguem úteis.

A autoridade a quem competir a conservação do espaço público ao qual a construção é adjacente pode, nas mesmas condições, assegurar-se de que a implantação e o nivelamento estão conformes.» (N. do T.).

período quinquenal de execução do Plano. Esta permanência encorajaria os esforços que se estão a fazer para o desenvolvimento da industrialização da construção.

A reforma legislativa proposta, que modifica substancialmente o objecto da licença de construção, completar-se-á por um conjunto de outras medidas de simplificação que não são do domínio da lei mas dos regulamentos e nas quais o Governo está vivamente empenhado.

Trata-se da supressão do certificado de conformidade, tal como é actualmente passado pela administração e que sobrecarrega esta sem real utilidade. Mas trata-se também de conseguir uma forma de proceder de tal maneira que os textos regulamentares não percam uma grande parte da sua eficácia, em virtude de uma prolongada demora na resposta da administração aos requerimentos que lhe são feitos. Está em estudo uma nova forma de proceder que torne automática a passagem de uma «licença tácita»; completar-se-á então a reforma que o Governo agora empreende. Resumindo, a substituição pela taxa local de equipamento total (título IV do projecto de lei) das participações que actualmente são exigidas aos construtores pelas colectividades, provocará o desaparecimento das «negociações» que são uma notória causa da lentidão da instrução.

Estas disposições devem restabelecer uma responsabilidade dos architectos pela qual a administração substituirá, em grande parte, a sua fiscalização.

Esta afirmação das responsabilidades do architecto deve ser integrada nas sanções previstas pelo artigo 36 do projecto; às sanções já previstas pelo Código de Urbanismo acrescentar-se-á a possibilidade de pronunciar, de acordo com o conselho de uma comissão especial constituída por representantes das administrações e organizações profissionais, a exclusão temporária ou definitiva dos concursos públicos e dos contratos de prestação de serviços, dos architectos, construtores e outras pessoas responsáveis pela execução de construções que foram objecto de uma condenação relativa a infracções cometidas contra as regras aplicáveis, tanto em matéria de urbanização como no domínio da construção.

III.3 — As concessões imobiliárias

No actual estado de Direito, uma pessoa pode ocupar determinado local quer como proprietária quer como locatária. No que diz respeito aos estabelecimentos comerciais, o regime jurídico dos

respectivos arrendamentos está separado do direito comum enquadrando-se num outro, especial, instituído inicialmente pela lei de 30 de Junho de 1926 e que haveria de modificar-se.

Não se trata, de forma nenhuma, de pôr em causa presentemente os fundamentos dessa legislação particular e as diversas disposições pelas quais ela se exprime.

Por outro lado, constatou-se que a fixação de comerciantes em imóveis novos e mais particularmente nos centros comerciais se debate contra a exigência de taxas elevadas. Uma tal prática constitui um encargo que prejudica gravemente a exploração comercial e tende a despojar, em benefício das associações, os candidatos a comerciantes independentes e especialmente os negociantes jovens, capazes de praticar uma política comercial dinâmica.

Pareceu assim útil propor à livre apreciação das partes um outro tipo de relação jurídica entre o proprietário de um imóvel e o respectivo utente. Este regime, inspirado em operações jurídicas já conhecidas do direito administrativo, é o da concessão imobiliária.

Poder-se-á aplicar esse mesmo principio à ocupação de terrenos ou de locais que não se destinem ao comércio ou artesanato, particularmente nos limites de inalienabilidade dos imóveis que pertencem à colectividades públicas cuja instituição se prevê no capítulo II do título II.

Este regime parece mais adequado às novas situações resultantes do desenvolvimento e rápida evolução das zonas urbanizadas. Assim, pela sua duração que deve exceder vinte anos, a concessão imobiliária permite uma amortização razoável dos investimentos do concessionário. Mas, em contrapartida com esta duração limitada da concessão, esta confere prerrogativas mais vastas do que as outorgadas pelo arrendamento.

A possibilidade de recorrer a este regime, se as duas partes estiverem de acordo na sua utilização, verificar-se-á num âmbito limitado, correspondente à natureza das necessidades a que diz respeito. O novo regime só poderá ser posto em prática pelos proprietários de imóveis acabados de construir depois da publicação da presente lei, realizados ou não em zonas de ordenamento integrado.

Tomaram-se quatro precauções para evitar que as concessões não respeitassem os legítimos direitos das partes:

- a rescisão da concessão será possível nos seus seis primeiros anos a pedido do concessionário. Daí em diante ela não poderá

verificar-se senão por violação das cláusulas da concessão;

- no final da concessão será vedado à entidade concedente ou seu representante explorar, nos locais recuperados, uma actividade comercial análoga à do concessionário, durante um período de cinco anos.

A entidade concedente deverá, além disso, no final da concessão, reembolsar o custo das construções apreciado na data de expiração do contrato, mas somente quanto ao aumento de valor que resulta para aquela entidade, atendendo ao uso que possa vir a fazer delas;

- o regime das concessões imobiliárias não poderá ser imposto aos locatários cuja instalação resulte de um direito de prorrogação (imóveis reconstruídos ou sobre-elevados) e que podem reivindicar um direito adquirido, a conservar-se o actual regime jurídico;
- finalmente, para que os contratos não impeçam a livre escolha das actividades exercidas pelo concessionário, é necessário que o objecto dos ramos comerciais interessados na aplicação deste regime seja o desejado pelas necessidades dos habitantes das zonas habitacionais; também a anulação destas disposições, contrariando a regulamentação geral do regime de concessão imobiliária, não poderá opor-se às cláusulas dos cadernos de encargos que organizam os centros comerciais dos grandes conjuntos.

A instituição deste novo regime vem completar as medidas já tomadas pelo Governo ou adoptadas pelo Parlamento para favorecer o desenvolvimento de novas actividades comerciais e permitir-lhes adaptarem-se às condições de concorrência. A este respeito podem citar-se nomeadamente a ausência de especialização dos arrendamentos comerciais pela Lei de 12 de Maio de 1965, o melhoramento das condições de atribuição de empréstimos a longo prazo para equipamento comercial postulado pelo Ministro da Economia e Finanças, a atribuição a certas actividades comerciais de uma fracção dos empréstimos atribuídos pelo Estado em 1965, e por fim a extensão à aquisição de terrenos destinados a construções comerciais de taxa reduzida dos direitos de transmissão, no quadro das acções atinentes ao melhoramento planeado do território.

Para facilitar aos interessados o recurso ao regime da concessão imobiliária em novos locais, o Ministro da Economia e das Finanças poderá uti-

lizar as disposições gerais do artigo 47 da lei de 31 de Dezembro de 1953, que lhe permite conceder a garantia do Estado à realização de todas as operações que contribuam para a concretização do plano de modernização e de equipamento. A garantia do Estado, quando for necessária para operações que deparem com certas dificuldades de financiamento, poderá ser concedida por aplicação desta disposição geral aos empréstimos atribuídos à construção de locais destinados ao equipamento comercial e artesanal, necessário às necessidades dos novos conjuntos habitacionais.

O equipamento comercial e artesanal deverá, neste caso, ser previamente aprovado pelos departamentos ministeriais interessados e, bem entendido, os pactos firmados para a sua utilização deverão estar de acordo com o regime definido pela presente lei.

IV — FINANCIAMENTO DOS EQUIPAMENTOS URBANOS E APLICAÇÃO DAS MAIS-VALIAS FUNDIÁRIAS

O texto do V Plano chamou a atenção para a necessária adaptação das receitas fiscais das comunas com vista à realização dos programas de equipamentos urbanos que estão à sua conta. As condições actuais relativas às contribuições da propriedade fundiária e do financiamento dos investimentos colectivos são, por outro lado, uma fonte de distorções e desigualdades: estas últimas aparecem à medida que os programas de construção vão sendo realizados nas zonas de ordenamento integrado ou fora delas, à medida que eles se vão empreendendo em dadas comunas ou noutras e até mesmo dentro de uma mesma comuna.

As colectividades locais têm por si próprias procurado remediar esta situação aumentando as participações nos equipamentos públicos que adjudicam aos construtores, segundo modalidades previstas nas disposições regulamentares relativas às autorizações de loteamentos e às licenças de construção. Essas participações definidas imperfeitamente quanto às condições do seu cálculo, foram desigualmente pedidas segundo as regiões e cidades, e foram-no em condições que implicavam inevitavelmente muita arbitrariedade. A negociação entre a colectividade interessada e o construtor é, por este facto, uma causa de agravamento dos atrasos na outorga da licença de construção.

Foi para regularizar estas práticas que a lei de 3 de Julho de 1961 instituiu uma taxa de equipamento e o artigo 8 da lei de meios para 1964, uma

taxa de regularização dos valores prediais que substitui a renda.

A forma de comparticipação instituída por este último texto revelou-se ainda muito complexa e incapaz de ser objecto de uma aplicação prática: no estabelecimento da taxa cujo ramo de aplicação, aliás, não se estende às construções em curso em zonas já equipadas, entram em linha de conta numerosos elementos que carecem de uma apreciação delicada.

A mesma lei de meios de 1964, por outro lado, regulamentou a aplicação das mais-valias sobre concessões de terrenos para construção, integrando essas mais-valias nas bases do imposto sobre o rendimento das pessoas físicas segundo modalidades particulares e variáveis de ano para ano: as condições em que se verifica esta aplicação tendem a contrariar a retenção de terrenos, favorecendo as concessões que se verificarem antes de 1969 por meio de medidas de carácter regressivo até àquela data; elas asseguram imediatamente uma recuperação parcial das mais-valias determinadas por obras públicas realizadas ou subsidiadas pelo Estado, mas somente quando houver aplicação de mais-valias por ocasião de uma concessão.

As disposições existentes não visam os proprietários de terrenos senão a partir do momento da concessão ou da altura da realização de construções sobre esses terrenos. Até agora, escapam aos impostos as mais-valias de que beneficiam os terrenos não construídos ou insuficientemente ocupados cujo valor aumenta, mesmo sem qualquer espécie de transacção, e só pelo facto dos equipamentos públicos criarem novas possibilidades de utilização do solo e dos planos de urbanização aumentaram o volume de construções cuja realização é autorizada.

O imposto anual relativo aos terrenos urbanos em função das possibilidades de utilização do solo independentemente do seu uso actual e o imposto sobre as mais-valias potenciais, além daquelas que são recuperadas quando da transferência de propriedades, devem ser os objectivos de um sistema fiscal que corresponda aos novos imperativos da política predial e do financiamento dos equipamentos à conta das colectividades locais.

As técnicas que satisfazem a este duplo objectivo não poderão ser postas em prática senão a partir do momento em que se dispuser de elementos que permitam uma apreciação do valor venal dos terrenos bem como da mais-valia atendendo às possibilidades das novas construções determinadas pela realização de equipamentos públicos.

É com vista nisso que o título primeiro do projecto determina as condições de estabelecimento

de um direito do solo a partir dos planos de ocupação do mesmo e particularmente por meio dos coeficientes de ocupação. Em função do desenvolvimento dos planos de ocupação do solo, o Governo preparará as disposições legislativas que permitirão ao Parlamento apreciar as consequências que daí resultarão no plano fiscal, antes do fim do período abrangido pelo V Plano.

Sem aguardar esta adaptação do sistema fiscal predial nem fazer antecipações sobre o conjunto de medidas que serão submetidas ao Parlamento para a modernização do sistema fiscal directo das colectividades locais, é possível, a partir deste momento, propor no presente texto medidas de adaptação, tendo em conta as dificuldades encontradas na aplicação da taxa de regularização dos valores prediais e fazendo-a incidir, de forma mais perfeita, sobre as mais-valias das concessões.

O capítulo primeiro tem em vista a substituição da taxa de regularização dos valores prediais por uma taxa local de equipamento.

O capítulo II introduz, no artigo 3 da lei de meios para 1964, diversas modificações.

Chegada a ocasião, estes dois regimes deverão ser intimamente articulados com disposições fiscais mais gerais cuja aplicação foi anunciada: parece que, a partir de agora, a aplicação das mais-valias potenciais deverá, quando se verificar uma venda num lapso de tempo próximo, poder imputar-se sobre a taxa resultante do regime permanente de mais-valias de concessão, sobre terrenos para construção.

A taxa local de equipamento deverá estar integrada num mecanismo geral e mais diferenciado, mas simples, de recuperação das mais-valias determinadas pelos investimentos das colectividades locais.

IV.1 — A taxa local de equipamento

A necessidade de equipar terrenos em quantidade suficiente para acompanhar o crescimento espontâneo das cidades e limitar a alta especulativa dos valores prediais, leva as colectividades locais a assumirem compromissos cada vez maiores, que são recuperados, pelo menos parcialmente, sob a forma de comparticipações dos construtores.

Os inconvenientes apontados anteriormente, relativos às modalidades actuais de cálculo e apreciação destas comparticipações e as dificuldades de aplicação da taxa de regularização dos valores prediais, levam à pesquisa de um mecanismo mais

simples que possa ter uma aplicação generalizada; é a esta preocupação que corresponde a instituição de uma taxa de equipamento total. Contudo, esta taxa não deverá ser cobrada em zonas operacionais realizadas por iniciativa da administração pública, uma vez que as despesas de equipamento colectivo, compreendidas no orçamento das operações, estão incorporadas no preço dos terrenos a urbanizar na medida em que esta imputação for julgada possível: é o caso das zonas a urbanizar em prioridade, das zonas habitacionais, das zonas industriais realizadas por iniciativa das colectividades públicas, bem como das zonas nas quais se prosseguirão operações de urbanização em aplicação do título II da lei de 19 de Dezembro de 1964.

Daqui para o futuro, é nestas zonas que encontrarão o seu campo de aplicação os programas de construção de habitações de renda limitada.

Fora destas zonas deverá aplicar-se a nova taxa local de equipamento: ela será instituída em todas as comunas nas quais actualmente está aprovado um plano de urbanização e, na ocupação do solo; todavia, o conselho municipal poderá deliberar que a taxa não seja cobrada no total do território comunal. A autoridade de tutela não poderá aprovar esta deliberação senão no caso de se verificar que o crescimento do número de habitantes tornado possível pela aplicação do plano não implica equipamentos suplementares.

Nas comunas que não possuem um plano de urbanização, a criação da taxa pode ser decidida pelo conselho municipal. As deliberações dos conselhos municipais, tomadas com vista a uma renúncia de cobrança da taxa de equipamento, bem como as dos agrupamentos de comunas, de que falaremos adiante, são válidas para períodos mínimos de três anos.

Quando existir um agrupamento de comunas instituído sob a forma de organismo público, a determinação do valor da taxa, a decisão de a aplicar no todo ou em parte em proveito do agrupamento, e, no caso das comunas reunidas, a decisão eventual de renunciar ao seu recebimento, são transferidas para o organismo com funções deliberativas do agrupamento sob a fiscalização da autoridade de tutela que deverá apreciar as decisões tomadas, tendo em conta o número e a importância dos equipamentos a realizar pelo agrupamento.

Entretanto em consideração com as características da Região Parisiense e das estruturas particulares da sua administração e do financiamento dos seus equipamentos, o artigo 51 prevê um regime especial de fixação de taxa e de repartição do produto da mesma na respectiva zona integrada a ser delimitada por decreto. O valor da taxa será

fixado num nível uniforme por decreto dos Ministros interessados após consulta do conselho de administração do Distrito da Região Parisiense. Uma parte do produto, que não excederá metade, será afectada ao orçamento do distrito que poderá, assim, contribuir para os equipamentos, realizando uma perequação dos encargos e das receitas dentro dos limites daquela zona.

O nível da taxa está condicionado pela área de pavimento construída além dos edifícios autorizados por licença de construção. O seu valor é fixado num nível uniforme para o conjunto do território de cada comuna ou de cada agrupamento de comunas. A taxa corrente é fixada em 10 F por metro quadrado de área de pavimento; poderá ser elevada pelo conselho municipal ou pelo órgão com funções deliberativas do agrupamento de comunas, por determinação válida, com uma duração mínima de um ano, até um valor menor que 50 F por metro quadrado ou 75 F após autorização dada por decreto.

A taxa é paga pelo beneficiário da licença de construção; ela deverá ser entregue na repartição de finanças (registo num período de um ano a contar da passagem da licença de construção); todavia, haverá um decreto que determinará as condições segundo as quais se poderá fraccionar o pagamento da taxa. O seu devedor poderá conseguir quitação ou restituição, especialmente se justificar ter sido impedido de dar seguimento à autorização de construção por motivo de força maior.

Quando uma construção tiver sido realizada sem prévia autorização, o construtor não será desobrigado do pagamento da taxa; pelo contrário, deverá ser multado num montante igual ao valor da taxa.

Nas comunas em que a taxa local de equipamento tiver sido instituída, os construtores sujeitos ao respectivo pagamento não poderão ser chamados a pagar qualquer outra participação em despesas de equipamentos públicos tornados necessários pelas construções que edificarem; qualquer participação indevidamente exigida será sujeita a devolução. Da mesma forma se passarão as coisas quando o conselho municipal renunciar expressamente à aplicação da taxa local de equipamento.

Contudo, continuará a ser cobrada a taxa de ligação ao sistema de saneamento, prevista no artigo 35-4 do Código de Saúde Pública, cujo montante deverá contribuir para o equilíbrio financeiro do serviço correspondente e, da mesma forma, continuarão a ser recebidas as participações previstas no novo artigo 21 do Código de Urbanismo que não serão mais do que a consequência dos

aumentos autorizados dos coeficientes de ocupação do solo.

Da mesma forma se passarão as coisas relativamente à aplicação das taxas sobre terrenos ribeirinhos previsto pelo direito local nos departamentos de Alsácia e Lorena.

Por fim, é mantida a possibilidade das comunas obterem dos construtores a concessão gratuita de terrenos destinados a certas utilizações colectivas, tais como a construção de vias públicas ou escolas, cuja criação será justificada pelos novos conjuntos habitacionais.

O conjunto destes elementos deverá ser calculado de tal forma que as participações pedidas aos construtores fora das zonas de urbanização prioritária, sejam harmonizadas com os encargos que suportam as construções realizadas naquelas zonas.

O produto da taxa recebida em proveito das comunas ou dos agrupamentos deverá ser atribuído ao financiamento dos equipamentos públicos; procurar-se-ão conseguir os meios para cobrir a parte correspondente às colectividades locais no financiamento dos equipamentos urbanos aos quais o V Plano deu prioridade; assegurar-se-á a realização dos equipamentos colectivos ditos «secundários» fora das zonas operacionais; os construtores deverão continuar, como actualmente, a assegurar a construção e financiamento dos equipamentos terciários necessário ao apoio imediato dos edifícios.

Assim, dentro de um esquema legal que lhes reserva a liberdade de escolher os valores da taxa, os administradores municipais poderão dispor dos meios necessários para fazer face às suas responsabilidades no domínio dos equipamentos urbanos.

IV.2 — O regime de aplicação das mais-valias determinadas pelas concessões de terrenos para construção

Devem contribuir para um aumento da oferta de terrenos destinados à construção, diversas modificações propostas ao regime fiscal de aplicação das mais-valias; as disposições que se referem no capítulo II do título IV tendem a acentuar as medidas temporárias tomadas a favor dos proprietários que cedam terrenos para construção, favorecem o reforço das condições de imposição destas operações a partir de 1969, e encorajam os proprietários que se interessam directamente em operações de construção, no âmbito de contratos de compra ou de troca.

O artigo 3 da lei n.º 63-1241 de 19 de Dezembro de 1963, cujas disposições são retomadas nos artigos 150, terceiro e quinto, do Código Geral de Impostos, insere na taxa cobrada sobre o rendimento das pessoas físicas as mais-valias realizadas, na ocasião da concessão de terrenos para construção e de bens assimiláveis a tais terrenos, pelas pessoas e sociedades de pessoas, quaisquer que tenham sido o modo e data de aquisição desses terrenos ou bens.

A mais-valia aplicada é obtida, regra geral, diminuindo do preço de cedência o preço de custo do bem alienado aumentado de 3 % por cada ano decorrido após a aquisição do bem. Por outro lado, a mais-valia realizada em moeda está excluída das bases do imposto por meio e nova avaliação do preço do custo.

As mais-valias assim determinadas não serão aplicadas, se o seu montante anual não for superior a 50 000 F e far-se-á um desconto, se ele não exceder 100 000 F.

Além disso, as mais-valias não serão conservadas nas bases do imposto senão numa fracção do seu valor total que aumenta progressivamente de ano para ano. Para as transferências de propriedade verificadas em 1963 e 1964, esse valor foi fixado em 50 % para os bens adquiridos e 30 % para os bens herdados.

Elevar-se-á, respectivamente aos valores seguintes, de acordo com a forma de obtenção do bem:

60 % e 40 % para 1966

65 % e 45 % para 1967

70 % e 50 % para 1968 e seguintes.

a) O sistema progressivo aplicável à parte da mais-valia tomada em consideração no cálculo das contribuições constitui um incitamento à concessão rápida de terrenos susceptíveis de serem construídos. Assim as modificações introduzidas pelo artigo 62, tendem a acentuar, no futuro, o carácter de incitamento das disposições actualmente em vigor.

Atendendo aos longos períodos necessários para a realização de trabalhos imobiliários importantes, convém facultar aos proprietários interessados um lapso de tempo razoável que lhes permite proceder às operações que possam ter em vista mediante uma contribuição mantida provisoriamente em 1967 e 1968 nos seus valores de 1966, quer dizer estabelecida sobre uma proporção da mais-valia limitada a 60 % ou 40 %, conforme o caso.

A progressão interrompida não prosseguirá senão a partir de 1969 e até 1972, ano em que se atingirão os valores, respectivamente, de 80 % e de 60 %. A contar de 1969, a aplicação da dispensa de pagamento e do desconto será suprimida.

b) O artigo 63 refere as adaptações necessárias das condições de aplicação das mais-valias na concessão de terrenos para construção, no caso de terrenos que constituem objecto das compensações previstas pelo novo artigo 20 do Código de Urbanismo: importa que, em caso de retrocesso do valor do terreno recebido em troca ou da parte especial do terreno à qual foi concedida uma autorização de construção, o proprietário não seja penalizado, nem em virtude da data recente desta transacção, nem pelo aumento de valor atribuído à parte que conserva.

c) Os artigos 64 e 66 completam as medidas tomadas na lei n.º 64-124 de 16 de Dezembro de 1964. Correspondem igualmente à preocupação de evitar aos construtores um adiantamento de fundos para a aquisição de terrenos e por isso mesmo reduzem os encargos fundiários que pesam na realização de construções.

O artigo 64 tem por objectivo submeter ao mesmo regime fiscal as mais-valias determinadas quando da entrega de terreno a sociedades de construção, quer se trate das sociedades visadas no artigo 28 da lei n.º 64-1278 de 23 de Dezembro de 1964 ou de sociedades de co-propriedades.

Permite também protelar a aplicação destas mais-valias até à concessão dos direitos das construções ou dos direitos sociais correspondentes.

Todavia, a taxa não poderá aplicar-se além do período de cinco anos que se seguirá à conclusão dos imóveis.

A prorrogação da aplicação das mais-valias determinadas por venda deverá favorecer o aumento da oferta de terreno para construção.

Com o mesmo objectivo, o artigo 65 entra em linha de conta com as condições nas quais a mais-valias se realiza efectivamente, quando a concessão de terrenos para construção tem em vista, pelo contrário, a ulterior venda de imóveis edificados nesses terrenos. A aplicação das mais-valias determinadas por esta operação de troca deve ser diferida até ao momento em que se verificar a concessão das construções e, o mais tardar, no decorrer do quinto ano que se segue à sua conclusão.

V — DISPOSIÇÕES DIVERSAS

O artigo 67 prevê a aplicação do projecto de lei aos departamentos do Ultramar. Decidida a sua aplicação, poder-lhes-ão ser introduzidas as necessárias adaptações por meio de decretos do Conselho de Estado, após consulta aos Conselhos Gerais.

Todavia, as disposições relativas à expropriação e às concessões imobiliárias serão imediatamente aplicáveis a esses departamentos.

O PLANEAMENTO DA REGIÃO DE PARIS

711.2(44 - Paris)

Paris é simultaneamente a capital política e intelectual da França, o seu maior centro comercial, industrial e turístico e também o centro de decisão da sua economia.

É por isso que a Região de Paris detém uma posição única na França: ainda que ocupe somente 2,3 % do espaço nacional, nele se acham concentrados 18 % da população francesa e 25 % das actividades da nação.

A ÁREA E A POPULAÇÃO DA REGIÃO PARIENSE *

	Area	População	População por km ²
Centro da Cidade de Paris ^{o o}	86 km ²	2 800 000	32 558
Complexo Urbano de Paris	1 198 km ²	7 400 000	6 100
Região Parisiense	11 908 km ²	8 500 000	741

* Os números são os do censos de 1962.

** A área exclui o Bosque de Bolonha e o Bosque de Vincennes.

A população da cidade de Paris subiu de 700 000 para perto de três milhões de habitantes num século e a população dos subúrbios subiu

ainda mais espectacularmente de 400 000 para cinco milhões de habitantes. A população da Região Parisiense totaliza agora os oito milhões e meio — o que iguala a soma das populações das 33 maiores cidades da França — aumentando ao ritmo de mais um habitante de três em três minutos.

Se a população da Região de Paris continuar a aumentar nos centros urbanos franceses na proporção verificada no período entre 1946 e 1962 totalizará 16 milhões por volta do ano 2000. Já neste momento Paris está saturada com bairros onde vivem 800 pessoas por hectare. A área da superfície das suas ruas cedo será mais pequena do que a dos automóveis que a utilizam. Os subúrbios que irradiam da cidade pouco mais são do que dormitórios cuja população residente perde todos os dias quatro milhões de horas para chegar a Paris.

Os serviços públicos, como sejam as ruas, as escolas e os hospitais, foram melhorados, mas são ainda insuficientes em razão do crescimento da população, muito em especial a dos subúrbios, estando este continuamente em crescimento pela ocupação de espaços verdes. Ainda que tenham sido edificados mais de 580 000 fogos desde a libertação (1944) mais de 1 200 000 vivem ainda em casas quase em ruínas ou sem as condições higiénicas mínimas, das quais 800 000 dentro da própria cidade.



Fig. 1 - Perspectiva com o novo edifício da Radio Television Française em primeiro plano

AS PERSPECTIVAS DE PARIS DENTRO DE UM PLANEAMENTO REGIONAL

Philippe Lamour escreveu em 1961 num relatório sobre o planeamento de Paris: «O crescimento desordenado e contínuo de Paris é um facto. De nada serve reagirmos negativamente contra esse facto. É preferível descobrir os seus componentes e as suas consequências de modo a podermos utilizá-los a nosso favor. Paris e a Região de Paris é simultaneamente o único centro político administrativo e cultural — tudo isso implantado numa capital de importância europeia — além de ser o centro industrial que atrai e oferece permanentemente mão-de-obra abundante e variada, com tendência a expandir-se continuamente sendo também o maior agrupamento no capítulo «serviços».

«Essa situação **de facto** não se inverte com facilidade pois, além disso, não temos a certeza de que o fazê-lo seja desejável.»

ORIGEM DO DISTRITO DA «REGIÃO DE PARIS»

O problema de Paris já não é de agora. Em 1859 quando parte das comunas (freguesias) suburbanas foram integradas na capital criaram-se as condições ideais para um crescimento brusco do complexo urbano de Paris. Nos anos subsequentes os administradores da cidade verificaram as consequências que isso podia ter e deram os primeiros passos que os conduziram a um crescimento planificado.

O Governo (Estado) só em 1928 tentou controlar o crescimento de Paris com o estabelecimento do «Alto Comissariado para o Desenvolvimento e Organização Geral da Região de Paris» dentro do Ministério do Interior. Em 1932 promulgou uma lei que previa ao estabelecimento de um Plano de Desenvolvimento da Região de Paris e, em 1935, promulgou as primeiras directivas para o desenvolvimento urbano da Região.

Em face do crescimento da população o Governo organizou diversos serviços para a planificação das regiões, adentro de um círculo com um raio de 35 quilómetros com centro na catedral de Notre-Dame. Um pouco antes da eclosão da Segunda Guerra Mundial esses serviços completaram o Antepiano de Desenvolvimento que foi depois remodelado em 1944 (libertação).

Em 1960 o Governo aprovou o primeiro Plano para o Desenvolvimento e de Organização Geral (PADOG) para Paris para fazer face aos proble-



Fig. 2 - As presentes tendências da Região de Paris: a negro a cidade, a cinzento o complexo urbano e em cinzento escuro as áreas e as cidades em desenvolvimento

mas mais urgentes. Este plano era um Plano de Desenvolvimento Urbano com uma duração útil de cinco a dez anos e destinado a melhorar a utilização dos 1198 quilómetros quadrados ocupados pelo presente complexo urbano. Assim se definia uma zona urbana fora da qual não se poderia construir sem autorização especial.

Em 1961 foi criado um organismo autónomo — o Distrito da Região de Paris — para estender o plano a uma área que cobre os departamentos Seine-et-Oise e o Seine-et-Marne bem como o departamento do Sena. Tal aconteceu porque os problemas de Paris já não eram somente os de uma cidade em franco crescimento — tinham-se transformado nos problemas de sete milhões de pessoas concentradas numa área com quarenta quilómetros de largura, um complexo urbano gigante no centro de uma região com quase sessenta e cinco quilómetros de largura onde a estrutura rural é muito semelhante à do resto da França, mas onde a proximidade e a atracção de Paris é uma constante.

A principal razão que levou à criação de um corpo administrativo autónomo para a região de Paris foi a de ultrapassar os obstáculos criados por uma forma de organização administrativa obsoleta (departamentos e cantões urbanos e rurais, comunas suburbanas e outras, pertencentes no entanto todos à cidade de Paris). Devido a essa organização, os orçamentos fragmentavam-se à escala das comunas e as autarquias locais paralisavam por vezes o progresso que conduziria à solução de problemas de interesse comum e de grande importância para a região. Além disso, em razão do papel

dominante de Paris no complexo nacional, a sua remodelação teve de ser estudada dentro do contexto do planeamento de toda a nação.

ESTRUTURA DO DISTRITO NA REGIÃO DE PARIS

O Distrito da Região de Paris foi estruturado pela lei de 2 de Agosto de 1961 e Paul Delouvrier nomeado seu Delegado.

As principais funções dessa agência consistem na coordenação da acção governamental no que diz respeito a planeamento e equipamento, em estudar os problemas levantados pelo seu financiamento na Região de Paris, em contribuir financeiramente para a solução desses problemas e em propor planos de base com o intuito de desenvolver uma política global de planeamento territorial e urbano.

O Distrito de Paris é uma agência administrativa singular pelo facto de o seu território cobrir uma área 10 vezes superior à do presente complexo urbano de Paris abrangendo um total de 1315 comunas das quais, mais de 1000 são rurais. Assim se torna pois necessário planear uma nova zona urbana ou preservar um sector como rural, o que deve ser decidido sem o estorvo dos limites administrativos locais dentro dessa área.

Ainda que o Distrito tenha uma grande abertura jurisdicional, o seu papel principal consiste em manter a coordenação e a vida do organismo (Distrito) e, portanto, os subsídios atribuídos para projectos são apenas uma pequena parcela das despesas totais: a sua dotação para 1965 foi de 1000 milhares de contos saídos das despesas ordinárias enquanto que os investimentos feitos na Região totalizaram perto de 17 080 milhares de contos. A estrutura da Região é fornida por três membros principais:

A **Direcção**, composta de 28 representantes locais e divididos em três comissões — Planos, Programas e Projectos, Administração e Finanças.

A **Assembleia dos Delegados**, englobando 100 membros, do qual fazem parte os delegados dos diversos ministérios. A esta estão adstritos diversos serviços externos, como o Instituto de Planeamento Territorial e Urbano e a Agência de Desenvolvimento Territorial da Região de Paris. O chefe da delegação, o delegado-geral é o director executivo da direcção e é conselheiro junto do Go-



Fig. 3 - Maqueta do novo mercado geral abastecedor de Paris, em Rungis

verno em todas as matérias que dizem respeito ao Planeamento Urbano e Equipamento da Região de Paris.

O **Conselho Consultivo Económico e Social** é um corpo consultivo que engloba representantes de sindicatos, firmas, organizações económicas e representantes de diversas profissões.

Os três grupos trabalham em conjunto. A sua estrutura é concebida de modo a permitir um planeamento flexível que respeita a autonomia das decisões das várias autoridades; para um planeamento democrático associam-se representantes eleitos, funcionários públicos e representantes de organizações sociais e económicas no processo do planeamento; para o planeamento global amalgamam-se no estádio conceptual, sem tomar em conta os limites das freguesias (comunas) e dos departamentos (concelhos) todo o complexo urbano de Paris e as suas áreas circundantes — uma unidade da qual todos os cidadãos já se aperceberam mas que não tinha sido ainda articulada institucionalmente.

Uma reforma em Julho de 1954 reorganizou dois dos três concelhos (Departments) no interior da Região em concelhos mais pequenos e mais maleáveis dentro do Plano de coordenação. O Departamento (concelho) do Sena foi substituído por autoridades administrativas chamadas: Cidade de Paris, Hauts-de-Seine, Val-de-Marne e Seine-Saint Denis, enquanto que o Seine-et-Oise se dividiu no Val d'Oise Yvelines e Essoues. Os poderes detidos pelo delegado-geral do Distrito da Região de Paris serão eventualmente transferidos para um perfeito regional, como acontece para outras regiões programadas.

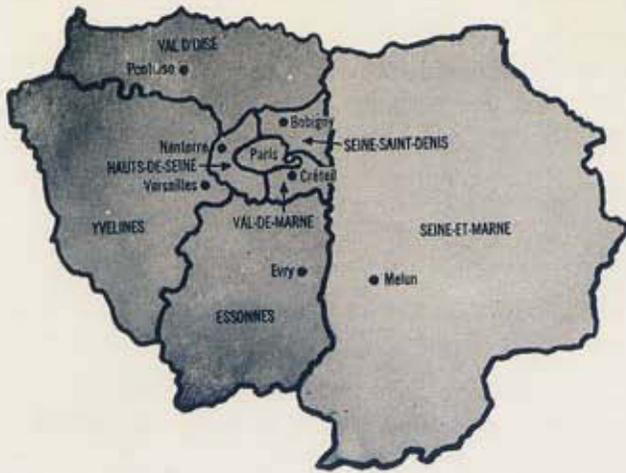


Fig. 4 - A nova organização departamental de Paris. Os pontos indicam as novas sedes dos departamentos

O PLANO DIRECTOR PARA A REGIÃO DE PARIS

Durante os seus primeiros quatro anos o Distrito da Região de Paris preparou os trabalhos de base para o Plano Regional. Em 1963 foi publicado um «Livro Branco» que previa o crescimento da população e da economia até ao ano 2000 e que iria servir como base para os planos futuros e em 1964 traçou-se um programa de investimentos de emergência, com a duração de quatro anos, que iria servir para o começo de execução de diversos projectos.

Foi então, em 1965, que a direcção do Distrito publicou o Plano Director da Região de Paris que delineava as linhas gerais de desenvolvimento até ao ano 2000. Em 1966 uma directiva escolheria as tarefas específicas a serem completadas até ao ano 2000, de acordo com um programa de investimentos com a duração de 10 anos. Os trabalhos começaram pelas infra-estruturas — auto-estradas e parques de estacionamento, linhas férreas para tráfego rápido, aducção de água, universidades suburbanas — de modo a executar o trabalho de base que conduziu e guiasse o desenvolvimento urbano no sentido de atingir as metas situadas a maior distância no tempo, previstas estas já no Plano Director.

A ESCALA DO PROBLEMA

Em razão da própria escala de Paris os problemas da sua região irão aumentar com a inclusão de novos factores, tendo por isso dimensionado o

seu Plano Director no espaço e no tempo de modo a fornecer soluções para lá da escala do tempo presente. Sob o ponto de vista do crescimento da população o Comité Nacional de Planeamento Territorial (CNAT) fez as seguintes previsões para o ano 2000.

Para toda a França: um aumento de 50 % — de 48 para 75 milhões.

Para todas as cidades francesas: um aumento de 100 % — de 30 para 60 milhões.

Para a Região de Paris: um aumento de 60 % — de 8,5 para 14 milhões.

A previsão da instalação de 14 milhões de pessoas na Região de Paris no ano 2000 é um cálculo por baixo, pois para Paris não exceder esse nível as outras cidades francesas têm de crescer mais rapidamente do que Paris e tendo portanto de ser equipadas para agir como irmã da sua própria região, colocando assim os problemas da Região de Paris nos contextos regionais e inter-regionais da problemática nacional da França.

Sob o ponto de vista do crescimento económico o Instituto Nacional de Estatística e Estudos Económicos (INSEE) previu que no ano 2000 os parisienses terão cinco vezes mais dinheiro para gastar em comida, serviços e lazeres e recreação. Possuirão cinco milhões de automóveis se as tendências presentes se mantiverem e deverão dispôr do quádruplo dos transportes públicos disponíveis neste momento. A indústria disporá de 30 % mais de empregos e os vários serviços públicos necessitarão do dobro dos empregados que actualmente dispõe. A área ocupada pela indústria será duplicada, a dos escritórios triplicada e a da habitação quadruplicada.

CAMINHANDO PARA UMA SOLUÇÃO

A solução do problema deve ser dimensionada de acordo com a mutação das suas dimensões. Esses «inevitáveis» 14 milhões de habitantes da Região de Paris não devem ser condenados a viver numa cidade «murada», congestionada ou em mal equipados e mal servidos subúrbios. Para fazer face a esses factores negativos optou-se por bases expressas nos seguintes princípios:

Novos núcleos urbanos — para agir como novos pólos de atracção — serão criados em áreas menos desenvolvidas ou fora dos subúrbios renovados ou estendidos.



Fig. 5 - Novos empreendimentos urbanos nos arredores de Paris

A escassez de áreas para construção será remediada pela eliminação dos limites impostos em 1960. Isso tornará possível solucionar áreas para expansão urbana que facilitem a instalação de novas facilidades no que respeita a transportes e que simultaneamente aproximem os habitantes dos seus locais de trabalho e dos locais de recreio no campo.

O complexo urbano parisiense será organizado como uma unidade ressaltando no entanto uma interdependência entre o actual centro e as suas futuras extensões e entre as áreas construídas e os espaços livres.

O PLANO DIRECTOR COMO DIRECTIVA PARA O FUTURO

O Plano Director não é um plano de loteamento (construção) nem de urbanização (loteamento e equipamento). É uma opção urbanística que fornece as directivas para os planos de urbanização parcelares e que define as políticas de opções e de estruturas.

Para a fiscalização do planeamento urbano foi desenhado um mapa da Região de Paris à escala 1:100 000. Este mapa traça as direcções-chave das áreas construídas e livres e indica as principais áreas para habitação e para actividades. Sobre ele aparecem os grandes traçados rodó e ferroviários bem como aeródromos e rotas aéreas. No entanto, nele não são assinalados os detalhes com uma rigidez que pudesse comprometer adaptações futuras a novas necessidades.

No que respeita a equipamentos o relatório de 220 páginas que acompanha esse mapa especifica

os limites dentro dos quais os componentes urbanos básicos como os transportes, comércio e a recreação tomarão forma acompanhando o aumento futuro das necessidades nascidas do aumento do nível de vida e do crescimento da população.

AS NOVAS OPÇÕES TOMADAS NO PLANO DIRECTOR

A finalidade última básica do Plano Director é permitir que mais de 14 milhões de franceses estejam no ano 2000 a disfrutar os progressos da sua época numa região contendo tudo aquilo que um cidadão sempre esperou encontrar na cidade — trabalho, alojamento, cultura, recreação e outras facilidades de vida. Para atingir esse longínquo resultado o Plano Director tomou uma nova opção:

- a rectificação da actual forma monocêntrica pela criação de cidades novas nas áreas suburbanas;
- considera vital que esses novos centros contêmam em si uma gama completa de órgãos urbanos — facilidades de trabalho, cultura, recreação, administração e comércio; para que esses pólos sejam suficientemente atractivos têm de ser suficientemente grandes para servir de 300 000 a um milhão de habitantes cada;
- na intenção de remediar a forma ponteaguda da região geográfica pela localização de novos centros urbanos sobre dois eixos tangentes ao núcleo de Paris. Quase todos os planos de outras cidades da França se baseiam em cidades satélites num arranjo de disposição circular ou em forma de estrela.

A ESCOLHA DOS EIXOS E A PRESERVAÇÃO DAS ÁREAS VERDES

Para impedir que os novos núcleos urbanos alastrem desordenadamente como manchas de óleo sobre a água, os eixos de crescimento sobre os quais foram projectados os novos núcleos foram seleccionados para se adaptarem à forma geral da geografia física, económica e humana da região. Assim, os planos dos novos núcleos urbanos vão ao encontro de preocupações expressas no que respeita à conservação dos espaços verdes existentes

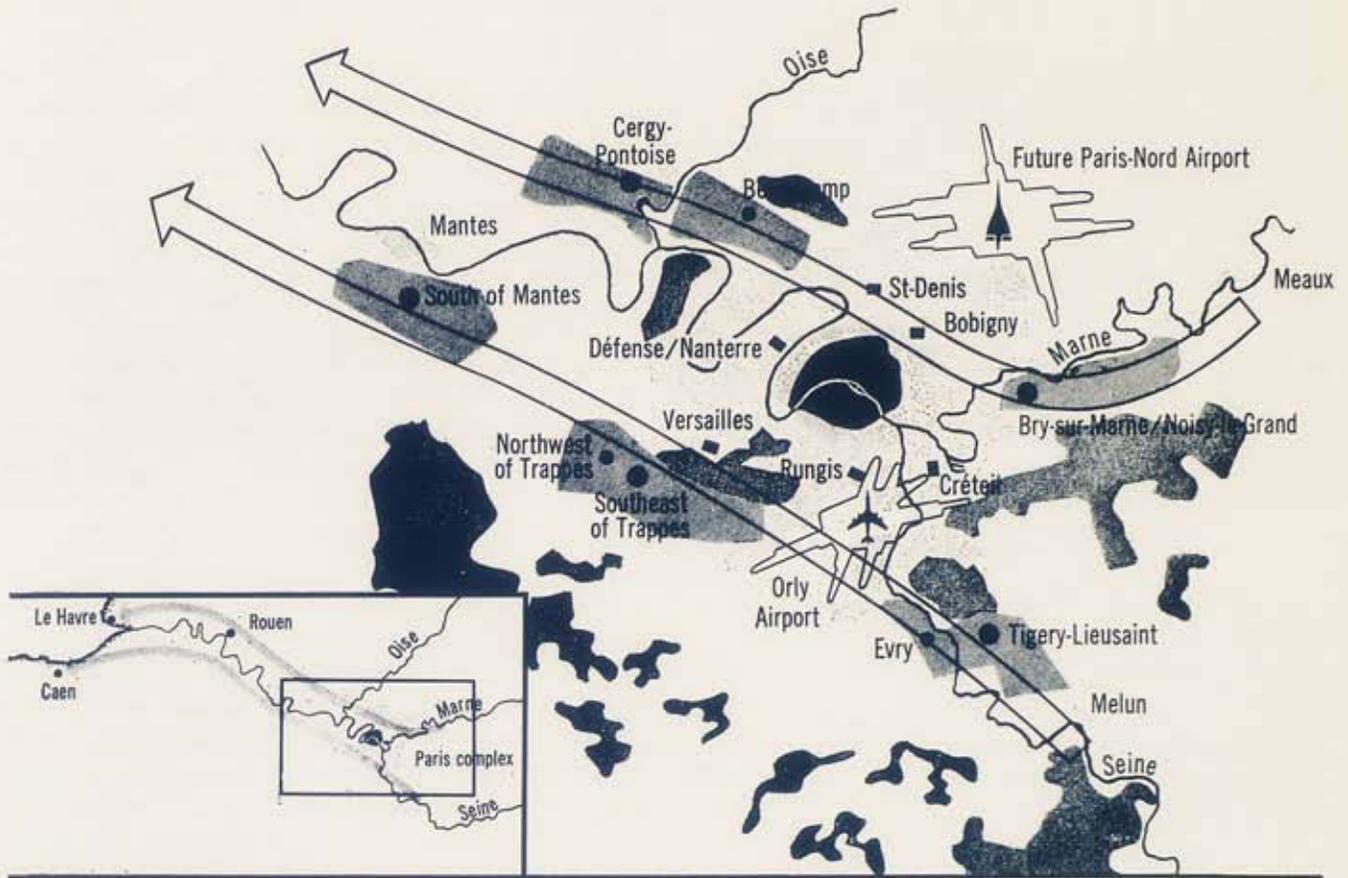


Fig. 6 - Os novos eixos de desenvolvimento para a região de Paris. Em cinzento escuro as novas zonas urbanas

e áreas arborizadas como por exemplo a floresta de Saint-Germain, bem como à intenção de valorizar as paisagens naturais em vez de as destruir.

Os eixos duplos principais

Antes da selecção dos eixos de crescimento foi feito um inquérito às direcções tomadas pelo desenvolvimento espontâneo os quais, nesta altura, se estão a mover em direcção à Normandia — uma região próspera com uma economia complementar e sem nenhum obstáculo que a separe da região de Paris. A noroeste de Paris o Havre e o Ruão formam, juntamente, o segundo maior porto da França cujo tráfego é quase todo dirigido para Paris ao longo do Sena. Estas duas áreas urbanas ficarão unidas pela linha de caminho de ferro electrificada em 1968 e por uma auto-estrada em 1970.

Os eixos de crescimento principais estender-se-ão ao longo das duas margens do Sena em direcção ao Ruão e ao Havre. Para preservar muitas das belezas naturais ao longo do rio as zonas urbanas desenvolver-se-ão nas zonas de colinas ao longo do vale do Sena estendendo-se mui-

tos quilómetros a partir do rio. As margens do rio ficarão protegidas da presença de edifícios dispersos nas suas zonas mais belas e estas transformadas em áreas de recreio — Jabelines, na margem do Marne, Cergy no Oise e Moisson na margem do Sena.

Os eixos secundários e a sua junção com os eixos principais

Os vales do Sena e do Marne a este de Paris são menos activos mas existem motivos para encorajar o seu desenvolvimento como dois eixos de crescimento secundários tangenciais. Esses eixos, nascidos a este, rodearão o complexo urbano de Paris numa grande curva em direcção a oeste, onde se juntarão ao eixo principal.

- Um eixo com 88,5 quilómetros rodeará os actuais subúrbios ao sul, por altura de Palaiseu, estendendo-se a partir de Melun, no Alto Sena, até à área a sul de Mantes, no Baixo Sena.
- Um eixo com 72,5 quilómetros cruzará os actuais subúrbios a norte, por altura de

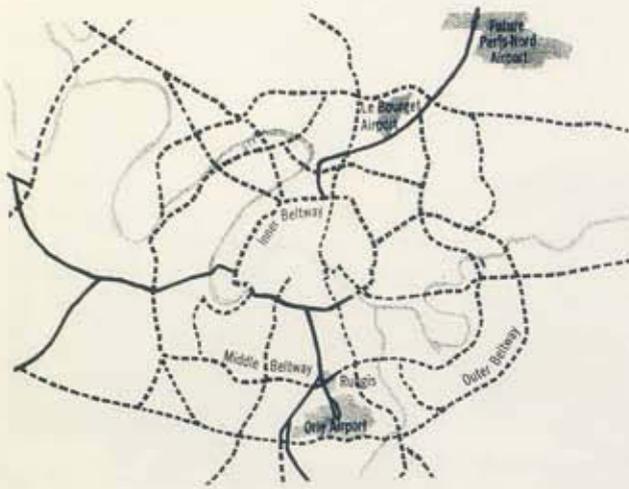


Fig. 7 - O sistema de vias rodoviárias envolventes projectado

Saint Denis, estendendo-se desde Meaux, no Alto Marne, até uma área a oeste de Pontoise, perto da confluência do rio Sena com o Oise.

NOVOS PÓLOS URBANOS PARA AS NOVAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS

No ano 2000 estarão disponíveis na região de Paris 2 milhões de postos de trabalho para trabalhadores igualmente divididos entre a indústria e

os serviços. Criados estes lugares, os trabalhadores devem poder viver mais próximo das suas fábricas e escritórios. Para isso deve ser criado um número limitado de pólos de atracção muito poderosos, com comunicações rápidas entre si, centros comerciais e outros serviços. Pólos secundários deverão agir como descentralizadores. Paris fornecerá o mesmo número de empregos e a sua importância como centro político histórico e intelectual será mantida.

O Plano Director põe de parte grandes urbanizações exclusivamente com fins de habitação de 30 a 100 mil habitantes. Em vez disso prevê novos núcleos urbanos capazes de alojar e servir de 300 mil a 1 milhão de habitantes, apetrechados estes com quase tudo o que se possa necessitar. Esta profunda mudança de escala pareceu ser a única maneira de substituir e reestruturar as informes cidades-dormitórios. É por isso que o Plano Director se empenha tão particularmente em que os 5283 quilómetros quadrados da actual zona urbanizada sejam gradualmente acrescidos de mais 4392 quilómetros quadrados, o que aumentará quase para o dobro (9675 km²) o actual complexo urbano de Paris.

Em primeiro lugar o Plano Director para o ano 2000 prevê a criação de oito novas cidades (cidades novas) no anel exterior do complexo, ao longo dos dois eixos de crescimento tangentes à cidade;

- Cinco estão planeadas sobre o eixo sul: uma na área de Tigery-Hiensaint, uma próxima de Evry, duas a sudoeste e a noroeste de Trappes, em conjunto com empreendimentos científicos e escolas superiores, e a última a sul de Mantes.
- Três estão planeadas sobre o eixo norte: uma na área de Bry-sur-Marne e Noisy-le-Grand (que conterá universidades, centros comerciais e a nova cidade do cinema e da televisão), a segunda será perto de Beauchamp no vale de Montmorenay e o terceiro em volta de Cergy-Pontoise onde haverá centros comerciais e universidades.

Segundo, o Plano Director prevê a renovação de seis centros urbanos no anel suburbano interior nas áreas de Defense-Nanterre, St. Denis-Bobigny, Créteil, Versailles e Choisy-le-Roi-Rungis onde será construído um novo mercado de importância nacional para substituir parcialmente Les Halles, no coração de Paris.

Fig. 8 - O sistema de vias ferroviárias projectadas



FACILIDADES QUANTO A TRANSPORTES

O Plano Director prevê a construção de 870 quilómetros de estradas de trânsito rápido e de auto-estradas com vastas áreas de estacionamento para os que todos os dias deixam os carros junto do fim da linha dos autocarros ou «metro». Uma rede regional de caminhos de ferro com 250 quilómetros será construída para servir os subúrbios exteriores (onde presentemente não chega o metropolitano) e cruzar o centro de Paris (o que as actuais linhas de caminho de ferro não fazem). A primeira linha de caminho de ferro regional de este para oeste, parte à superfície e parte subterrânea, estendendo-se desde Boissy-Saint-Léger até Saint-Germain-en-Laye está a ser construída. Estão em estudo duas novas linhas radiais.

INOVAÇÃO E RENOVAÇÃO URBANA NA CIDADE DE PARIS

Alguns dos projectos já em andamento destinam-se a corrigir as desordenadamente crescentes funções administrativas e comerciais da cidade e a criar novos centros que contenham em si facilidades residenciais, comerciais de abastecimento e compras.

Dois exemplos de inovação

Rond-Point de la Défense — Este círculo de tráfego a noroeste de Paris é o sítio escolhido para a implantação de um novo centro comercial e residencial que se estenderá por uma superfície de 90 hectares numa extensão de 1200 metros. Após a sua conclusão o centro comportará 5000 habitações, 802 656 metros quadrados de área para escritórios, 50 166 metros quadrados de lojas, 20 000 lugares para estacionamento de automóveis e 26 hectares de jardins. As directivas do projecto prevêem edifícios para escritórios com 20 e 30 andares sendo um deles um arranha-céus com 250 metros de altura.

A ideia base para este projecto é aproveitar o desnível de 22 metros que existe entre o Rond-Point e o Sena. Um nível superior artificial suportará um jardim com 26 hectares reservado a peões, enquanto por baixo haverá dois níveis para veículos e estacionamento. Por volta de 1970 esta auto-estrada irá da Praça da Concórdia até ao

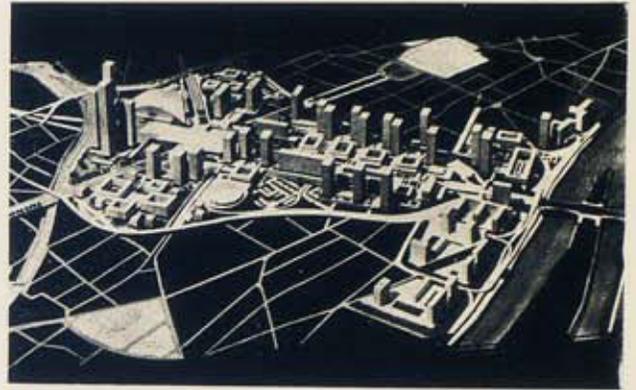


Fig. 9 - A maquete do arranjo do Rond-Point de la Defense



Fig. 10 - O primeiro escalão de desenvolvimento da estação Maine-Montparnasse

Rond-Point de la Defense e, no futuro estender-se-á até Saint-Germain-en-Laye.

O Projecto Maine-Montparnasse — Este projecto começou a ser executado antes da Segunda Guerra Mundial para reorganização da estação de caminho de ferro de Montparnasse. Hoje foi alargada de modo a incluir a criação de um centro comercial e habitacional, para o qual algumas das actividades dos superlotados bairros da Ópera e dos Campos Elíseos possam ser deslocados. O centro será construído numa área de 12 hectares em quatro secções das quais somente a primeira comportará 90 000 metros quadrados de área para escritórios, 18 115 metros quadrados para habitação e ainda 43 477 metros quadrados de estacionamento. Uma torre com 153 metros dominará o centro que ficará pronto em 1968.

TRES EXEMPLOS DE RENOVAÇÃO URBANA

O Projecto das margens do Sena — Este bairro de ruas estreitas, onde há numerosas fábricas in-



Fig. 11 - Nó na auto-estrada do Norte

cluindo a Citroën, terá o aspecto de uma reconstrução em grande escala sendo necessária a demolição de certas partes antes da reconstrução. Esse projecto será outro exemplo de planeamento «vertical» com o tráfego e o estacionamento ao nível do solo e um nível mais elevado de jardins artificiais reservado aos peões. Grandes prédios de habitação, com 24 andares, alojarão 10 000 pessoas ocupando somente 12 % da área total disponível; prédios de três andares para escritórios, com lojas nos rés-do-chão, ocuparão cerca de 40 % desse nível elevado.

O Projecto da «Baixa» de Paris — A reconstrução é no entanto muito mais complicada no coração de Paris. Mesmo no centro já foram iniciados projectos de renovação em volta da Cité des Arts, do Marais, do bairro Maubert e Les Halles. Uma «Cidade Internacional das Artes» está a ser construída no cais do Hotel de Ville perto de antigos palácios. Esses planos incluem a construção de edifícios de traça antiga com 450 «ateliers» para artistas plásticos com habitação anexa, salas de exposição, salas de recepção e de conferências,

auditórios, bibliotecas e discotecas e ainda restaurantes.

O bairro do Marais — O Marais é uma das áreas de Paris em pior estado de conservação sendo simultaneamente uma das mais ricas em monumentos históricos e edifícios de interesse histórico que devem ser restaurados e conservados. A vereação de Paris fez um plano com a duração de dez anos para restaurar 102 palácios, 19 dos quais pertencem ao Estado ou à municipalidade. Depois de restaurados os edifícios serão ocupados por organizações científicas, culturais e sociais. Os automóveis serão banidos das suas estreitas e velhas ruas.

OUTROS PROJECTOS

A Casa da Rádio, um enorme edifício circular no Cais Kennedy, foi concluída em 1967. No entanto, de acordo com estimativas recentes, o edifício será insuficiente em relação ao incremento que a televisão tomará no futuro. Foi por isso feita uma proposta para construir uma «Cidade do Cinema» fora de Paris num local onde se poderão construir pelo menos 30 estúdios com todos os seus anexos.

Outro grande projecto é o dos aeroportos de Paris. De acordo com as estimativas sobre o aumento do tráfego aéreo, Le Bourget e Orly — este o segundo maior aeroporto da Europa a seguir ao de Londres — cedo atingirão a saturação. Além disso os futuros aviões supersónicos necessitarão de pistas com 4500 metros e farão muito mais barulho do que os actuais jactos subsónicos. Por isso está a ser construído um novo aeroporto — o Paris-Nord — num terreno não urbanizado com 300 hectares, perto da auto-estrada do Norte, a 26 quilómetro de distância da Catedral de Notre-Dame.

Além de todas essas inovações e renovações Paris está neste momento a proceder à limpeza dos seus edifícios históricos, monumentos e igrejas. Estes trabalhos embelezaram muito certos bairros. Quando esse programa de reabilitação estiver completo, daqui a alguns anos, Paris será uma das mais limpas cidades do Mundo.