

ARGUMENTOS PARA A FUNDAMENTAÇÃO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA

A intervenção da Administração Pública nas relações da sociedade com o território multiplica-se, suscitando uma produção legislativa prolixa, dispersa e de difícil articulação.

O território, até há poucas décadas apropriado e adaptado com relativa liberdade pelos seus proprietários e utilizadores directos, é, cada vez mais, objecto de restrições impostas por leis, regulamentos e poderes administrativos.

Há profundas interferências que alteram o estatuto jurídico da propriedade imobiliária, assim como os seus direitos reais, e isso acontece irreflectidamente, mais em exercício de poderes de facto do que em poderes de direito.

Embora os planos territoriais expressem um propósito de tratamento integrado dos usos do solo, aí referenciados cartograficamente por regiões e concelhos, na prática falta uma correspondência entre este planeamento e as realidades sectoriais da política florestal e dos espaços silvestres em geral, da política agrícola, urbanística, turística e industrial, entre outras.

Cada um destes sectores actua com leis próprias e poderes distintos que dificilmente são articuláveis nos planos como estão actualmente configurados. A correspondência entre o conteúdo de um plano e as competências da entidade que o elabora é uma questão essencial. O plano deve tratar de forma diferente os temas que dependem directamente da entidade que o produz, remetendo para um capítulo separado outros assuntos abordados, no sentido de estruturar argumentos para negociação com outras entidades.

Sendo o objectivo do planeamento racionalizar e ajudar a fazer melhor, paradoxalmente tende a criar cada vez mais condicionamentos e restrições, tolhendo as dinâmicas de uso e ocupação do território. Em vez de fomentar o planeamento, dificulta-o, e este problema só se resolve através da avaliação crítica aplicada a todo o processo e da recuperação da ênfase da vertente técnica, demarcando-a da expressão regulamentar jurídica, administrativa e da decisão política.

O objectivo principal do planeamento urbanístico é conferir maior acessibilidade ao território, satisfazendo bem e de forma económica as necessidades espaciais das pessoas e das instituições. Compete aos planos a produção de espaços em quantidade e qualidade, tornando-os acessíveis aos seus utilizadores e, no caso do mercado imobiliário, controlar os preços e assegurar uma saudável fluidez nas relações entre oferta e procura.

Acontece que, actualmente, os conteúdos dos planos e a forma como são instrumentalizados pelos serviços da Administração Pública produzem efeitos opostos: constroem o mercado, inflacionam os preços, dificultam a disponibilização útil dos espaços e induzem patologias, como a segregação social, a existência de inúmeros prédios devolutos e a degradação das paisagens.

Na origem do problema está uma deficiente base conceptual do corpo jurídico do Direito do Urbanismo e, concomitantemente, uma demissão do próprio Urbanismo na defesa de princípios de racionalidade no que diz respeito à fundamentação científica e técnica das leis.

É disso exemplo a primeira geração dos planos regionais de ordenamento do território (PROT) que, em clara sobreposição, frequentemente conflitual, com os conteúdos dos planos directores municipais (PDM), demarcavam áreas urbanizáveis, com índices urbanísticos associados. Os PDM, por sua vez, também cometem esse erro, do qual resulta um crescimento urbano desordenado. De facto, os PDM estão a atribuir direitos de urbanização e de construção, passando à margem da indispensável configuração e validação em plano de pormenor (PP).

É uma falta grave do legislador cultivar a incerteza e a ambiguidade quanto aos direitos que se configuram nos conteúdos dos planos, em termos da constituição de direitos de urbanização e construção em terrenos particulares. As áreas urbanizáveis dos PDM e os seus índices podem ser revogados, revistos em baixa, sem qualquer direito de indemnização? Presume-se que sim, no entanto a situação não é clara, tanto mais que o Poder Autárquico não se sente à vontade para retirar os benefícios de urbanização já contemplados nos PDM.

A falta de clareza mantém-se quando passamos para os planos de urbanização (PU) e planos de pormenor (PP), onde a teoria do Direito do Urbanismo reconhece que há directivas dirigidas claramente para a esfera dos proprietários e promotores privados, os quais justamente devem receber garantias de estabilidade quanto aos conteúdos destes planos, em períodos razoáveis de tempo, suficientes para a realização de estudos, projectos e operacionalização de empreendimentos.

Todavia, mesmo aqui, em planos de pormenor, é necessária uma disciplina que faculte à Administração Urbanística uma estratégia de expansão urbana, sem ficar dependente da vontade aleatória do sector privado. Há que salvaguardar a capacidade promocional do sector público, nomeadamente através do poder de negociação apoiado por instrumentos criados no âmbito dos planos. Se é da natureza do PDM ter de ser revisto e

actualizado periodicamente, o mesmo não se passa com os PU e PP, que são planos dirigidos para a passagem a projecto e à concretização onde as alterações são em geral reveladoras de erros e omissões.

Acresce que a operacionalização dos PROT e PDM têm contextos significados e repercussões muito diferentes dos PU e PP no que diz respeito aos objectivos imediatos e formas de implementação e de comprometimento entre os sectores público e privado. Estes últimos, ao configurarem uma decisão imperativa de urbanizar, requerem o rigor e o de detalhe que sustente os relacionamentos para a acção com entidades exteriores ao mundo da administração pública. Acresce que geralmente iniciam processos de concessão de direitos de urbanizar a privados, o que é de uma grande responsabilidade.

Nos PDM a classificação de um terreno rústico como urbanizável não deve ir além de criar uma possibilidade, cujo aproveitamento depende do poder discricionário da Câmara municipal, e as decisões a este nível devem ser flexíveis, podendo ser revogadas e alteradas a qualquer momento. O próprio alvará de loteamento tem um prazo e condições de execução que não sendo cumpridos permitem à Câmara Municipal a sua anulação. Ora, esta flexibilidade não é extensível aos lotes que resultam de uma urbanização na qual ficaram claramente definidos e registados na matriz fiscal e no registo predial os índices de construção e os usos autorizados.

Mas acontece que o promotor de um loteamento, com o seu alvará a prazo, pode, de imediato, proceder ao registo de todos os lotes na Conservatória do Registo Predial e nas Finanças e vendê-los sem ter ainda executado as obras de infra-estruturação. Podemos supor a situação em que a Câmara Municipal retira um alvará e anula todas as compras, confrontando-se com os proprietários dos lotes, que já pagaram ao promotor. Não se compreende esta facilidade de comercialização extemporânea que é concedida ao promotor!

Este tipo de problemas carece de solução a montante do sistema de planeamento, remetendo para a legislação fundamental sobre os direitos da propriedade imobiliária, considerando as diferentes prerrogativas e obrigações consoante se trate de solo florestal, agrícola ou urbano, também com a preocupação de defender os interesses dos próprios proprietários.

A diferenciação dos estatutos jurídico dos prédios em função do uso do solo e a especificação de diversos tipos de propriedade imobiliária com mais ou menos direitos é da maior importância para operacionalizar o planeamento do território. Há diferenças entre os usos silvestre, agrícola e urbano que carecem de ser explicitadas e trabalhadas

para efeito de garantir a sua utilização de forma correcta e estável. Essas diferenças devem repercutir-se no estatuto jurídico das parcelas e nos direitos reais da propriedade. Se bem observarmos, já a Lei do Regime Florestal de 1901 institui uma alteração específica dos direitos reais relativos à propriedade dos prédios silvestres afectos ao Regime Florestal Parcial. Estas diferenciações de regime de propriedade em função dos direitos reais subjacentes, conjugadas com o planeamento do território, carecem de estudos e desenvolvimentos, pois delas depende a eficácia do próprio planeamento e a regulação do mercado imobiliário. O conceito de propriedade imobiliária tem de ser “formatado”, atendendo às características específicas dos usos do solo o que implica desdobramentos, considerando os direitos e obrigações associados à propriedade de cada parcela e responsabilizando todo o proprietário por cuidar da sua boa utilização e conservação.

As políticas de ordenamento do território devem ajustar-se e responder às necessidades das populações locais, observando as suas actividades económicas. Esta preocupação é particularmente importante nos casos de áreas protegidas, motivando as populações residentes e proprietários para os objectivos da salvaguarda e valorização de recursos naturais e zonas únicas. Mas é bom compreendermos que o essencial da **protecção** prende-se com a competência científica e capacidade operativa dos serviços públicos em trabalho de campo. A degradação de instituições como os Serviços Florestais, o abandono das matas, o descuido no tratamento das paisagens e os equívocos gerados por figuras como a RAN e REN impedem o sucesso da política de protecção de recursos naturais e da paisagem.

Outra questão da maior relevância prende-se com a confiança que os conteúdos dos planos merecem dos agentes do mercado no que diz respeito às classificações do uso do solo. A simples esperança, alimentada pelas possibilidades e pelo exemplo de casos concretos de alterações dos usos determinados em plano e de que resultam mais-valias surpreendentes, desacredita o sistema de planeamento e cria situações de grave injustiça.

Por um lado, pretende-se que os planos sejam flexíveis, permitindo à concepção e administração urbanística a procura das melhores soluções em tempo real. Por outro, pretende-se uma estabilidade nas regras e expectativas do negócio imobiliário, que elimine a especulação, os jogos de influência e as arbitrariedades. Isto coloca-nos perante um desafio jurídico complexo que tem de ser profundamente informado pela lógica do Urbanismo em sentido lato, o qual trata, não apenas dos aglomerados urbanos, mas também dos espaços rústicos, em geral, integrando os espaços agrícolas e silvestres.

O Legislador, no Decreto-Lei n.º 380/99, no seu art.º 4.º, impõe aos planos o dever de explicitarem “de forma racional e clara, os fundamentos das respectivas previsões, indicações e determinações”. Esta medida é oportuna face à crise de racionalidade e de argumentação.

É importante que se trabalhe sobre a diferença de estatuto e de direitos dos proprietários imobiliários (*land owners*) e dos utilizadores (*land users*), considerando que a função social da propriedade se materializa, em última instância, através da sua apropriação útil.

Convenhamos que, em Portugal, andámos todos muito distraídos ao elaborarmos milhares de planos, nas últimas décadas, sem questionarmos, nem ao de leve, as inter-relações destes com o mercado imobiliário. Nenhum PDM questiona, ou de algum modo se confronta e muito menos compromete, com os preços do imobiliário e as necessidades dos diversos segmentos da procura. Relativamente à oferta, os PDM foram intencionalmente generosos nas áreas urbanizáveis e nos índices de construção, sem se aperceberem, pelas regras adoptadas, que essas amplas áreas urbanizáveis estavam longe de ser suficientes para conferir equilíbrio e razoabilidade ao mercado e que ao mesmo tempo induzem a dispersão desordenada. Talvez por isso a nova lei recorra ao conceito de “áreas de urbanização programada” sem deixar claro o que as distingue das actuais, simplesmente urbanizáveis. Ajudaria nesta matéria comparar com a legislação alemã, onde as áreas urbanizáveis são demarcadas para constituírem uma margem de poder negocial, a favor da Administração Pública, na escolha e eventual aquisição de terrenos privados onde se vai processar então a “urbanização programada”.

Não houve o cuidado de se estudar o conceito de área urbanizável que apareceu no sistema de planeamento alemão, de forma clara e controlada, enquanto faculdade exclusiva da Administração Pública. Numa tradução desvirtuada, tomada à letra, conferiu-se aos proprietários de todas as áreas urbanizáveis o direito imediato de avançar aí com urbanizações, de forma completamente avulsa, sem estratégia de composição urbana e sem respeito pelos princípios de continuidade do tecido urbano. Por outro lado, franqueou-se a entrada a critérios e argumentos fraudulentos, a coberto de pretensas preocupações ambientalistas e de protecção da natureza, perante uma passividade generalizada, não obstante as críticas e queixas nos bastidores

Os conteúdos proibicionistas e irracionais como os da RAN e da REN, conjugados com a violação de princípios de urbanismo na demarcação das áreas de expansão para os perímetros urbanos, levaram ao estado lamentável em que se encontra o território nacional. Em boa verdade, os PDM deixaram reduzir o seu conteúdo à questão da

demarcação injudiciosa de áreas urbanizáveis e ao caricato da RAN e da REN, o resto, o importante no PDM, foi menosprezado.

Uma única figura de PDM, como se apresenta actualmente na Lei, aplicada do mesmo modo a concelhos tão diferentes como Lisboa, Mértola ou Viseu, tratando de igual forma concelhos cujos territórios têm estruturas de usos do solo tão diferentes e cargas demográficas tão contrastadas, perde rigor e sentido.

*

* * *

Na vertente analítica, os planos devem apoiar-se nas bases de ordenamento do território disponíveis, proceder ao seu aprofundamento e actualização, na medida em que se justificar, evitando repetir recolha de informação e análises anteriormente elaboradas. É também importante adoptar critérios de economia, de optimização e eficácia nas análises, as quais devem ser circunscritas ao âmbito das questões operacionais do plano.

A identificação clara dos objectivos do plano, as suas metas, as carências que se propõe satisfazer e os projectos que visa pôr em prática devem ser explicitados à partida, através de uma orientação política tecnicamente bem informada. É pertinente identificarem-se outros objectivos alternativos que foram abandonados, problemas que ficaram pendentes e/ou necessidades que ficaram por satisfazer por não serem prioritárias face à limitação de recursos.

Os planos territoriais são, de sua própria natureza, planos integrados, cuja elaboração deve ter em conta os planos sectoriais das diversas entidades presentes no território em causa, incluindo os diversos departamentos e serviços da Autarquia e da Administração Central.

As necessidades concretas das famílias, empresas e outras instituições presentes no concelho devem ser consideradas de forma casuística pelos planos territoriais concelhios, respeitando o princípio da satisfação de necessidades básicas, mesmo que isso contrarie o princípio do tratamento igual ou proporcional com base nas características da propriedade.

Uma família que habite num prédio com 50 000 m² poderá satisfazer-se com uma casa de 400 m²; isso não justifica que outra família num prédio com 5 000 m² tenha que se sujeitar a viver numa casa com 40 m², usando uma lógica de proporcionalidade linear, primária e desumana, frequente no regulamento de muitos PDM. É de elementar bom senso e justiça

que esta família, não obstante ter um terreno mais pequeno, possa ter uma casa com 300 m². De outro modo, assumam-se o estatuto generalizado de solo *non aedificandi* para evitar a situação absurda de se autorizarem casas minúsculas, disfuncionais, como se a diferença de mais ou menos 100 ou 200 m² de construção tivesse alguma relevância que se possa sobrepor ao conforto da família. Mas não pode aceitar-se que alguém de má fé recorra à compra de pequenos prédios rústicos para forçar aí a construção, criando disfunções sistemáticas na estrutura do povoamento.

Esta discricionariedade tem de ser legitimada pela seriedade dos proprietários, dos profissionais do urbanismo e do poder político e suscita a criação do conceito de **primeiro plano de estabilização** — considerado como o plano que atende às características de cada prédio, conjugadas com as necessidades básicas dos seus proprietários, contextualizadas para cada terreno em particular. Este plano elabora as suas respostas considerando o facto de, anteriormente a ele, não haver regras claras sobre a ocupação do território que pudessem orientar as famílias e empresas nas suas opções de localização.

Os padrões de povoamento adoptados pelos urbanistas no nosso sistema de planeamento são pobres e redutores. Deveria recorrer-se a um leque mais aberto e imaginativo para as tipologias dos aglomerados urbanos e para-urbanos, criando aldeias de vilegiatura e assumindo urbanisticamente a organização do espaço em quintinhas, com uma rede de infraestruturas básicas aligeirada, e colocadas no mercado de modo a garantir a sua distribuição fora dos circuitos especulativos.

Os capítulos referentes à coordenação intermunicipal, e também às relações com a Administração Central, tratam de problemas de fronteira e continuidades entre competências e territórios.

No caso dos PDM é pertinente contemplar-se o desdobramento dos seus conteúdos normativos em três níveis distintos:

- a) O nível garantístico, regulamentar por excelência — com um carácter mais rígido, determinístico e vinculador de todas as entidades, públicas e privadas. É aqui que, por exemplo, se alicerça a confiança dos agentes do mercado.
- b) O nível das competências municipais — responsável pelos assuntos de interesse público que se resolvem na esfera da autarquia, onde o PDM tem um carácter orientador e onde as alterações poderão ser efectuadas de forma relativamente expedita, dependendo da aprovação da Câmara e da Assembleia Municipal.

c) O nível das relações entre a Autarquia e a Administração Central no que respeita às competências da Administração Central que interferem com o território municipal — também aqui não tem sentido o PDM condicionar, de forma despropositadamente rígida, a acção da Administração Central. É razoável que se permitam e facilitem ajustamentos no sentido de acolher as iniciativas dos diversos serviços da Administração Pública, sujeitando-se sempre a um processo de decisão transparente, participado mas porventura mais aligeirado em termos de procedimentos.

*

* *

Um plano, por definição, é sempre um esforço de racionalização e optimização da aplicação de recursos e, por isso, a componente económica e financeira deve estar sempre presente, o que não tem acontecido devido às dificuldades e incapacidades de se conjugar o planeamento físico com a vertente económica que mais directamente lhe diz respeito.

Os PDM na sua versão de 1982 tinham um capítulo sobre a programação económica e financeira. Posteriormente, este capítulo foi suprimido no Decreto-Lei n.º 69/90 e recuperado no Decreto-Lei n.º 380/99. Como plano de estrutura que é, o PDM devia desenvolver um trabalho com vista à estabilização financeira da Autarquia, considerando as suas principais fontes de receita a médio prazo e confrontando-a com o programa de despesas correntes e de investimento previsto para o horizonte do plano.

Da experiência feita com os PDM de primeira geração sobressai a necessidade de se desenvolver uma consciência sobre as responsabilidades do planeamento territorial na regulação do mercado imobiliário e na procura de equilíbrio e de sustentabilidade nas finanças públicas. Perante informações, como a que nos diz que foram investidos nos últimos 25 anos cerca de 500 milhões de contos (€ 2500 milhões) em infraestruturas de saneamento básico que não servem nem se prevê que venham a servir ninguém, temos de reconhecer que o sistema de planeamento carece de mudanças. Compete-nos como urbanistas apresentar modelos alternativos, difundir princípios, conceitos teóricos e, na medida das possibilidades/oportunidades, exemplificar com obra feita. A tarefa determinante cabe às instituições que têm a responsabilidade e o poder de legislar e administrar o território.