

OS INTERESSES, OS PODERES E OS DIREITOS NO PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO — COMPLEXIDADE, RESPONSABILIDADE E DESCENTRALIZAÇÃO

O território é em si um suporte básico de sobrevivência, seja como espaço habitacional, seja como fonte de sustentação e organização das economias, e, por isso, foi sempre e continua a ser um instrumento que se presta ao exercício de poderes e exploração de dependências. A apropriação do território e os processos de produção e distribuição das rendas fundiárias são temas complexos que o urbanismo moderno, comodamente, tem evitado tratar, operando, de forma pragmática, no contexto dos jogos do mercado, sem questionar e esclarecer a substância dos factores que determinam as relações de apropriação, utilização, gestão e transformação dos espaços territoriais.

Se, por um lado, é necessário um sistema jurídico e administrativo que discipline os usos do solo e as prerrogativas da propriedade, assim como a construção e manutenção das redes de infraestruturas públicas, não deixa de ser também pertinente uma acção de defesa do direito ao território, ameaçado pelos abusos de um aparelho administrativo que, a coberto das suas competências reguladoras, cultiva irracionalidades sistemáticas, alicerçadas em procedimentos burocráticos e erros instalados em rotinas, que sobrevivem perante uma demissão do urbanismo no que concerne ao exercício de uma análise explicativa e crítica da economia do imobiliário.

Quanto mais opaco é o funcionamento do mercado, mais se agitam as devoções místicas sobre a natureza, em perspectivas transcendentais. Quanto maior é a degradação das paisagens e se agravam os problemas de poluição, mais desviado e exacerbado é o êxtase metafísico dos discursos ambientalistas.

A panóplia de planos territoriais, em vez de constituir uma garantia de salvaguarda e valorização dos recursos naturais, uma base de apoio à organização das actividades sócio-económicas, de fomento do desenvolvimento e de ajuda concreta à satisfação das necessidades das famílias e das empresas, pelo contrário, a teia labiríntica dos planos constitui um obstáculo a todos estes objectivos, cultiva falsas esperanças e dificulta as decisões ao nível técnico, político e administrativo, ao mesmo tempo que legitima a irresponsabilidade.

O sistema de planeamento vigente não dá resposta aos grandes problemas territoriais do nosso país. As áreas classificadas não são eficazmente protegidas, porque na origem da sua institucionalização desprezou-se a questão dos direitos inerentes à propriedade privada, ignoraram-se as populações locais, assim como os actividades e usos instalados, e

não se estruturam os serviços públicos indispensáveis à gestão dos recursos a conservar e aos inerentes trabalhos de campo, que não podem ser reduzidos a uma empreitada episódica, mas têm de ser uma tarefa contínua e sistemática. A protecção dos recursos naturais, em vez de assentar em princípios do Direito, em fundamentos da Ecologia e em técnicas da Engenharia Silvícola e da Arquitectura Paisagista, dissipa-se em discursos imbuídos de ideologia e emoção moralistas e avessos à razão de uma informação científica, à legitimidade da decisão política e à responsabilidade de operar *in situ*, respondendo perante o mérito de resultados concretos. Os recursos naturais não podem ser defendidos com planos cujos regulamentos enfermam, sistematicamente, de expropriações indirectas, violando, de forma grosseira, direitos elementares da propriedade privada e estabelecendo conflitos que, em si, são graves ameaças à protecção dos recursos em causa.

É surpreendente o nível dos preços dos terrenos em muitas áreas classificadas! Aí é frequente encontrar paisagens em degradação devido ao abandono, a práticas agrícolas deslocadas e à decadência da condução florestal e silvo-pastoril, contudo esses terrenos, ao mesmo que se encontram radicalmente condicionados pelos planos, são colocados no mercado e frequentemente transaccionados a preços absurdamente elevados. A degradação coexiste com a especulação!

O *nonsense* dos planos, o radicalismo autista das políticas de ordenamento, a gestão inconsequente e o abandono dos espaços rústicos, a par de uma especulação imobiliária agressiva e inquietante, são as variáveis principais da equação das áreas classificadas.

No planeamento dos espaços silvestres devemos prestar atenção às novas doutrinas que põem em causa conceitos clássicos que adquiriram um estatuto dogmático, como é o caso de *formação clímax* (CLEMENS, 1936) e o de *vegetação potencial* assimilados ao conceito de *vegetação autóctone*. Os predicados de permanência e de valor atribuídos à ideia de *clímax* são pelo menos discutíveis e induzem em erros na interpretação das dinâmicas e composições da vegetação na paisagem. Nesta linha, as áreas classificadas carecem de uma disciplina conceptual, ecologicamente esclarecida, mas, em grande parte, determinada por opções de desenho e composição da paisagem "natural", considerando os diversos usos pré-existentes. Contudo, na demarcação das áreas classificadas, há limites no que diz respeito à inclusão de usos sociais, não sendo admissível incluir perímetros urbanos de vilas e aldeias com milhares de habitantes e indústrias problemáticas sob o ponto de vista ambiental dentro de parques e reservas. Estas situações de conflitualidade acintosa ocorrem, actualmente, com uma frequência alarmante, que enfraquece qualquer política de protecção dos recursos naturais.

Outra questão importante diz respeito ao povoamento, onde convém distinguir com clareza os perímetros urbanos, os elementos do sistema urbano a localizar em espaço rústico e as construções de apoio às actividades silvícola e agrícola, merecendo particular atenção a questão da habitação dos agricultores.

A parte do território mais sensível, mais instável, exigente em cuidados de conservação, dispendiosa e indispensável à nossa qualidade de vida é a que corresponde ao sistema urbano. É facilmente demonstrável que todo o ordenamento do território, inclusivamente a viabilidade das áreas classificadas, depende do sucesso alcançado na configuração e gestão do sistema urbano, o qual pode com justeza ser considerado o uso determinante da qualidade da paisagem em *lato sensu*. Havendo um controlo eficaz sobre o sistema urbano, que envolve menos de 6% do território, fica facilitada a disciplina dos usos do solo em espaço rústico, correspondente aos restantes 94%.

Quanto aos empreendimentos turísticos e também a simples urbanizações, as estatísticas revelam números de camas e de fogos previstos ou já licenciados que estão para além de tudo o que seria parâmetros de razoabilidade. Este quadro estatístico é obscuro e só compreensível quando se distinguem os empreendimentos virtuais localizados em solos que estão na mão de proprietários especuladores que pedem preços exorbitantes pelos solos, inacessíveis aos promotores. A estratégia do planeamento deve, urgentemente, encontrar formas de disponibilizar os solos a preços razoáveis para os promotores que investem e realizam os empreendimentos, fomentando o desenvolvimento social e económicos que os planos preconizam, designadamente no que diz respeito ao turismo. Esta distinção entre os empreendimentos com garantia de realização, licenciados a empresários, e os empreendimentos virtuais cujo licenciamento se limita à valorização dos solos, com base na criação de mais-valias potenciais, é uma operação que traria transparência ao mercado.

Os planos têm tratado de forma preconceituosa e estereotipada a questão do povoamento no espaço rústico. O princípio do confinamento das urbanizações aos perímetros urbanos e da disponibilização do espaço agrícola para os agricultores é deturpado por regulamento perversos que não tratam a questão da sustentação das explorações agrícolas, matéria indissociável do problema da habitação do agricultor, e que estabelecem regras gerais com índices de construção por hectare, ignorando o estatuto da exploração agrícola e do agricultor, o que, na prática, vai facilitar a construção fora dos perímetros urbanos e atrair procuras adventícias para os espaços agrícolas, sonhando-os aos agricultores.

Os critérios de planeamento e de elaboração dos planos ainda não reflectem, nem interiorizam, as alterações na estrutura do povoamento. As deslocações verificadas na distribuição da população activa entre os diversos sectores de actividade têm, naturalmente, efeitos na base económica associada aos usos do solo e, observando os conteúdos regulamentares dos planos, não vislumbramos aí respostas aos problemas específicos dos sectores agrícola e florestal, tão pouco das áreas classificadas, parte dos quais está associada às alterações da estrutura da população activa na agricultura e do povoamento em geral verificada nos últimos 40 anos.

Continua confuso, ao nível do Direito e dos regulamentos urbanísticos, a necessária diferenciação e precisão entre os direitos de construir, de edificar e de urbanizar. A aplicação instrumental do conceito de urbanização programada e a importância desta como condição para a gestão dos perímetros urbanos e suas expansões, assim como para a preservação dos espaços rústicos, está por esclarecer, o que gera grandes incertezas e confusões no processo de revisão dos PDM.

O conceito de *plano de estabilização*, enquanto instrumento de discricionariedade pragmática para operar a transição entre uma realidade social instalada subjectivamente e uma nova ordem territorial subordinada a regras de planeamento, ajudaria a legitimar a resolução de problemas casuísticos onde existem desigualdades naturais e incontornáveis no momento em que se instala um processo de planeamento.

É necessário desenvolver a taxonomia dos usos do solo e os critérios de classificação, que não podem ser rígidos a ponto de tolher o desenvolvimento das capacidades e necessidades interpretativas dos urbanistas. O processo de classificação, a par dos critérios técnicos e objectivos inerentes à classificação analítica, não pode ser confundido com a classificação propositiva, considerando nesta o poder que lhe está associado para a formação de mais-valias e de menos-valias. Na regulamentação dos usos do solo é ainda importante distinguir os usos imperativos, os usos indicativos e os usos de orientação.

Os PDM carecem de uma fundamentação económica informada pelo conhecimento do mercado imobiliário e por uma avaliação crítica do mesmo, daí a importância das técnicas de avaliação do imobiliário, considerando o Código de Avaliações do Mercado e o Código de Avaliações Oficial. É da comparação dos valores de ambos que se podem estabelecer orientações para as políticas de solos a aplicar através dos planos. Estas informações permitiriam elaborar cartas de preços e parametrizar mais-valias e menos-valias, condição necessária para definir estratégias de neutralização de práticas

especulativas e implementação de uma política de disponibilização de espaços adaptados às necessidades de desenvolvimento dos diversos sectores da economia.

As repercussões dos planos nos direitos reais que consubstanciam o estatuto da propriedade justificam a urgente revisão dos fundamentos e critérios do actual Código das expropriações e indemnizações por utilidade pública.

A questão do direito de divisão da propriedade rústica é um problema que se agrava desde o Séc. XVIII e os PDM têm tratado este assunto de um modo atrabiliário, subestimando a sua complexidade e regulamentando das formas mais ingénuas e contraditórias. A nível teórico e técnico, é urgente aprofundar os instrumentos operativos sobre o parcelamento, emparcelamento e reparcelamento, sobre a questão do direito de preferência e sobre a estrutura das explorações agrícolas constituídas por conjuntos de parcelas separadas, observando as funções das parcelas autónomas e das parcelas dependentes. Para tudo isto e para a eficácia de todo o planeamento e gestão do território, é determinante a existência de um cadastro predial moderno e actualizado.

A afectação dos usos do solo deve ser configurada e regulamentada numa única figura de plano territorial, sendo o PDM o mais adequado a este fim.

Acrescem ainda os problemas dos actuais diplomas da RAN e da REN. Todos os técnicos são unânimes em reconhecer o absurdo destas leis e os seus efeitos perversos sobre o sistema de planeamento em vigor. É altura de dizermos que o rei vai nu!

Estes diplomas não podem estar acima da lógica de classificação e afectação dos usos do solo, quando muito podem ser instrumentos complementares de gestão dos mosaicos de usos que compõem a paisagem.

Uma nova REN deve ser um instrumento de acção positiva, no sentido de assegurar a salvaguarda e valorização de zonas classificadas de parques e reservas, zonas de Protecção Especial para Avifauna e Sítios da Lista Nacional, cursos de água, albufeiras, nascentes termais, ecótonos ribeirinhos e águas subterrâneas estratégicas, espaços afectos ao regime florestal total e parcial, praias, cordões dunares e arribas, "espaços arbóreos e arbustivos estruturantes da paisagem", ecossistemas e geossistemas singulares. Assim, estamos perante a defesa de valores concretos, e não de condicionantes arbitrárias, que nada têm a ver com valores ecológicos e que são demarcadas à margem de qualquer compromisso ou responsabilidade de acção protectora, mas — *hélas!* — para impedir as urbanizações e construções, o que significa chamar a si o poder de as autorizar. Bem vistas as coisas, na origem destas "reservas" está a disputa do poder sobre a

economia imobiliária. É este o assunto central na discussão substantiva dos diplomas em vigor.

Quem tem o poder de gerar, distribuir e controlar a dinâmica das alterações dos usos do solo e as mais-valias imobiliárias? Esta é uma questão fundamental para se compreender a lógica da actual RAN e REN. Rever estes diplomas passa por expurgá-los deste poder, levando a questão da afectação dos usos urbanos para o nível da decisão política competente, onde deve ser tratada com transparência e legitimidade próprias. Os novos diplomas devem ser reorientados para uma efectiva salvaguarda e valorização dos recursos naturais, no caso da REN, e assegurar a disponibilização do solo agrícola para os agricultores, fomentando a actividade agrícola, com acções de apoio efectivo aos agricultores, no caso da RAN.

Professor Doutor Sidónio Pardal