

A ORGANIZAÇÃO DO PODER E AS NOVAS TERRITORIALIDADES

O contraponto entre o local e o global faz parte da orgânica estrutural dos sistemas e tem significados que transcendem as ordens topológicas, implicando com a sustentação funcional do objecto e do ser. Estamos perante um conceito que vai para além da intuição espacial, chamando a si relações de interdependência entre entidades locais e globais, que para além dos seus campos de governação específicos requerem instrumentos semânticos que assegurem a operacionalização interpretativa de comunicações activas.

A globalização, enquanto desterritorialização periférica, caracteriza-se pela abolição das fronteiras-barreira e disso resulta a emergência de novas territorializações locais com múltiplos desdobramentos categóricos, ao nível dos usos do solo, redes de infraestruturas e entidades comunitárias associadas a realidades sócio-espácio-temporais.

A globalização enfatiza o protagonismo do local e perturba a estabilidade do central, o que suscita e fomenta o “imperialismo do local”, constituído por uma proliferação de centros populacionais, com as suas capacidades específicas de produção e consumo, os quais, por sua vez, configuram pólos de decisão que tendem a instituir-se como realidades político-económicas com capacidade para assegurar uma posição no controlo social. Podemos constatar que esta dinâmica interpela e reposiciona o poder central tornando-o cada vez mais dependente da sua expressão representativa do local face ao global. O nível regional não representa o local, mas constitui-se como um aderente das componentes do local que não encontram aí operacionalização.

À medida que se cria um espaço/sistema global a descrição dos seus fenómenos carece de compreensões a partir do espaços locais de descrição que sustentam a estrutura global, afirmando-se como derivados desta. As componentes elementares da territorialidade local formam-se por campos sectoriais, mais ou menos sobrepostos: a parcela cadastral que sustenta a divisão da propriedade tem articulações com a formatação do mosaico de afectações às categorias de uso do solo, estas por sua vez agregam-se a partir de geomorfismos e de funcionalidades económicas para configurar unidades territoriais afectas a uma classe de uso do solo. Sobre esta base movimenta-se a estrutura do povoamento associada às áreas de serviço das redes infraestruturais e às áreas de influência dos equipamentos.

A estrutura global é determinada pela transformação qualitativa e extensiva dos comportamentos ao nível local, contudo se estes últimos são passíveis de uma relativamente fácil e diversificada regulamentação e controlo sustentando pluralidades e

diferenças, o mesmo não acontece com o nível global onde o conceito de controlo e regulamentação remetem para um outro juízo, de qualquer modo o global dispõe de um poder operacional autónomo, mas ao mesmo tempo receptivo e quase neutro relativamente aos conteúdos de origem local.

A organização social e a sua territorialização estrutura-se, actualmente, em cinco níveis:

- a) **Nível Global** que emerge de uma ordem mundial alicerçada em múltiplas instituições, onde se destaca o Banco Mundial - o qual estabelece uma ordem económica com forte e eficaz poder operacional de ordem financeira - e as Nações Unidas.
- b) **Nível das Comunidades de Estados** de que são exemplo a União Europeia, a EFTA, o Mercosul e os Países ACP.
- c) **Nível Central** alicerçado no poder soberano de um Estado.
- d) **Nível Regional.**
- e) **Nível Local** que corresponde à esfera municipal.

O principal centro organizador de uma ordem social continua a depender da estrutura do Estado, pelo que o nível central tem uma importância determinante na formação e no funcionamento de toda a vida de uma sociedade e é fulcral no relacionamento com os níveis de escala internacional e com os níveis administrativos internos, à escala regional e local.

A transferência de atribuições e competências e respectivos meios financeiros do nível central para o regional e local contribui para libertar o Estado de um conjunto de responsabilidades que, na prática, ele dificilmente pode assumir de forma eficaz. Esta acção de “desconcentração” liberta o Estado de tarefas estritamente administrativas deixando-o mais disponível para se dedicar às tarefas que lhe são próprias e que se prendem com a defesa e o exercício da soberania nacional. Nesta linha, a criação de instâncias de competências administrativas ao nível regional e municipal deve traduzir-se numa transferência de responsabilidades, na criação de capacidades de decisão, na escolha de estratégias e de formas de gestão com objectivos precisos. A administração regional e local deve estar sujeita a uma avaliação de mérito, segundo graus de eficiência decorrentes da Lei, e nunca de juízos subjectivos de órgãos de tutela da administração central. O conceito de “regionalização” seria assim entendido como uma forma de reforçar a capacidade do governo central para a prática das políticas de Estado, ao mesmo tempo que aprofunda o princípio da subsidiariedade aproximando geograficamente a gestão dos serviços públicos às populações que deles beneficiam.

É importante notar que os órgãos de poder regional e municipal não fazem, nem podem fazer parte do Estado, constituindo-se como um sector da administração pública à margem do Estado. Tal não significa que estas instâncias de poder não tenham uma ampla autonomia de gestão e se constituam como centros de decisão política, no âmbito das atribuições e competências que a Lei lhes atribui.

Grande parte dos conflitos dentro da administração pública devem-se às insipiências da legislação, nomeadamente em matéria de procedimentalização, no tratamento de interesses e de direitos que não podem ficar entregues à discricionariedade, se não mesmo à arbitrariedade do poder dos serviços administrativos.

A acção da tutela e da fiscalização dos órgãos administrativos do estado e das autarquias deve caber a órgãos especiais criados na esfera do poder judicial, dos tribunais e do ministério público. Quando as funções de tutela são atribuídas ao governo e configuradas nos meandros da administração central, esta tende a disputar se não mesmo a usurpar competências às regiões e aos municípios gerando confusões, conflitos e disfunções que violam o princípio da subsidiariedade e a própria lógica da desconcentração.

A diluição das fronteiras clássicas dos países em resultado das uniões comunitárias, da própria globalização da economia, das redes comunicacionais e da livre circulação tendencial de pessoas e bens, contrasta com o surgimento de novas territorialidades associadas aos direitos de exploração de redes de infraestruturas urbanas - energia, saneamento básico, telecomunicações, transportes -, e com os poderes de determinação dos usos do solo e dos seus direitos de desenvolvimento tratados em sede de planeamento do território em geral e da gestão urbanística em particular.

Se é certo que, na sociedade contemporânea, o governo central não tem perfil nem vocação para o planeamento e administração do território, também o governo da região e do município não prescindem de uma disciplina legitimadora da sua acção que só pode ser estabelecida pelo órgão legislativo do Estado, o qual, convínhamos, nunca pode ser o governo à luz do princípio fundamental da separação dos poderes legislativo, executivo e judicial.

Nas últimas décadas, as territorialidades locais têm emergido com uma acrescida importância económica e financeira, desdobrando-se em novos significados na esfera dos direitos de apropriação, uso e utilização dos espaços. O mercado imobiliário e a dinâmica empresarial associada à exploração das redes de infraestruturas públicas saltaram para a primeira linha dos interesses económicos, confrontando-nos com questões delicadas como seja a compatibilização da exploração de monopólios materiais com as regras

empresariais da economia privada. As relações entre a esfera pública e a esfera privada carecem urgentemente de estudo e investigação, no sentido de se encontrarem novos paradigmas de cooperação e de relacionamento que evitem promiscuidades, vícios e violação de princípios. Note-se que o serviço público assegurado pelas redes de infraestruturas urbanas deve ser facturado com base em preços tarifados, isto é preços que não incluam margens de lucro. Acontece presentemente que estes serviços são cada vez mais disputados e explorados por empresas privadas, cotadas na bolsa e motivadas pelo lucro. Estes, quase monopólios, assumem pujança e poderes financeiros que merecem atenção, reflexão e cuidados, por parte de todas as instâncias do poder político, tocando particularmente os interesses das comunidade ao nível regional e local, mas desafiam também o poder regulador do Estado.

No que diz respeito à propriedade imobiliária, os planos territoriais informados pela consciência da realidade biofísica, pela sensibilidade paisagística e pelo sentido lógico dos valores fundiários associados a cada um dos usos do solo e aos parâmetros urbanísticos, interferem cada vez mais como determinadores de disciplinas de utilização e das actividades que lhes estão associadas e, de forma directa, geram mais-valias e menos-valias que têm reflexos profundos no comportamento do mercado imobiliário. A própria propriedade passa a ter prerrogativas distintas em função do uso atribuído ao prédio em sede de plano territorial. São diferentes os direitos inerentes à propriedades de um prédio de habitação em meio urbano dos direitos de um prédio de uso agrícola, ou de um prédio de uso florestal, ou de um prédio localizado dentro de uma área classificada e protegida como parque ou como reserva natural.

O proprietário de um prédio urbano apenas tem o dever de manter o seu bom estado de conservação, principalmente no que diz respeito à estabilidade e à sua imagem no espaço público.

O proprietário de solo agrícola não pode ser obrigado a cultivá-lo, mas no direito comparado francês, por exemplo, se não o cultivar por um período superior a três anos qualquer agricultor pode requerer o arrendamento compulsivo dos campos abandonados, sendo a renda estabelecida por uma tabela oficial.

O uso florestal é imperativo, obrigando-se os seus proprietários a conduzir correctamente a exploração das matas de acordo com as disposições das políticas e planos para os espaços silvestres em causa. É interessante, nesta matéria, consultar a Lei do Regime Florestal portuguesa de 1901, que constitui um documento doutrinário, paradigmático e de referência pela actualidade dos seus conceitos.

A questão das áreas classificadas é particularmente delicada na medida em que afecta profundamente os direitos de utilização e de exploração dos prédios envolvidos, penalizando fortemente os tradicionais direitos da propriedade imobiliária a ponto de podermos estar perante um acto de expropriação indirecta, isto é, uma expropriação não consumada violando os direitos da propriedade. Sempre que um plano territorial estabeleça um uso que não tem sentido na esfera da propriedade privada ou que, de algum modo, lesa gravemente os direitos do proprietário, nestes casos, deve pelo menos ser reconhecido ao proprietário o direito de optar pela expropriação com justa indemnização. Note-se ainda que dentro das áreas classificadas se a maior parte dos prédios sofre uma desvalorização, pode acontecer que alguns deles, onde existem edifícios que permitem funções residenciais e turísticas, se valorizem significativamente devido ao seu enquadramento garantido e estabilizado, estamos assim perante uma valorização por mais-valias indirectas.

Embora a Lei geral necessite de considerar uma base taxonómica para estabelecer o regime das prerrogativas da propriedade imobiliária, em função de usos, desenvolvimentos autorizados e direitos de utilização, tal não implica que os urbanistas, enquanto autores de planos, não possam ter liberdade quer na classificação analítica quer na classificação propositiva desde que essa margem de liberdade contribua para expressar de uma forma mais clara a realidade territorial e conferir às ideias propostas significados inovadores e enriquecidos. Nestes casos, convém refrear os ímpetus redutores da burocracia tão atreita a impor normas e regras gerais em domínios onde deve prevalecer a sensibilidade interpretativa e a imaginação criadora.

Sem querermos, de modo algum, estabelecer um *dictat* taxonómico apresentamos como contributo para a reflexão o seguinte quadro de referência:

CATEGORIAS DE USO	ORDENS FUNCIONAIS DE USO DO SOLO		
Usos sob protecção especial (zonas únicas)	Parques Nacionais Reservas Naturais Reservas Integrais Parques Naturais Paisagens com estatuto especial de protecção Zonas húmidas (conservação da vida selvagem, pesca, aquicultura, salinas e recreio)		
Uso silvestre	Florestas de protecção e outros ecossistemas silvestres de elevada sensibilidade	Protecção da rede hidrográfica Incremento da pedogénese Protecção do coberto vegetal	Protecção contra a erosão eólica Protecção contra a erosão Protecção das albufeiras
	Florestas de produção	Produção lenhosa e/ou resinosa Produção de lenho e frutos Produção suberícola	
	Florestas de uso múltiplo		
Sistemas agro-silvo-pastoris	Produção de cortiça e madeira, caça, pastorícia, Produção de madeira e castanhas, pastorícia, agricultura Produção de madeira e alfarroba, pastorícia, agricultura Pastorícia, produção de madeira, caça		
Uso agrícola	Culturas de sequeiro; culturas de regadio Pomares de sequeiro; pomares de regadio Olival; vinha; alfarrobal; amendoal;... Arrozal		
Uso agro-industrial	Horticultura intensiva a céu aberto Culturas em estufas Complexos de indústria agro-pecuários (aviários, pocilgas, vacarias) com riscos de poluição		
Indústrias extractivas	Pedreiras, areeiros e minas		
Terrenos urbanizáveis	Áreas para expansão urbana ou empreendimentos turísticos		
Uso urbano	Espaços abertos	Parques urbanos Jardins públicos Alamedas Jardins particulares	
	Residencial Comercial Serviços Industrial Misto Turístico Áreas centrais Centros históricos Usos especiais Equipamentos		
Uso industrial	Parques industriais e complexos com elevado nível de infraestruturas, isolados devido às suas dimensões e riscos tecnológicos		
Espaços canal	Corredores ocupados com infraestruturas regionais (vias rodo e ferroviárias, grandes adutoras, etc.)		

O poder de classificar o uso do solo deve ser sempre exercido no âmbito da acção política dos órgãos do Estado e das autarquias. Observe-se que se o acto da classificação analítica decorre de um exercício estritamente técnico e portanto objectivo, o mesmo não acontece, de todo, com a classificação propositiva principalmente quando está em

causa uma alteração do uso existente ou simplesmente uma mudança de regime dentro do mesmo uso, aqui a decisão é indiscutivelmente uma competência do foro político.

Se o controlo do uso urbano e a gestão urbanística se resolvem à escala local os restantes usos (áreas classificadas, floresta de produção e protecção, agrícola e espaços canal) exigem uma gestão à escala regional. Todos os usos do solo devem ser enquadrados por princípios regulamentares gerais estabelecidos na Lei, os quais devem, por sua vez, configurar os instrumentos de política de solos que são colocados à disposição dos órgãos executivos e das suas administrações.

Compete à Lei geral definir quem pode exercer o direito de urbanizar e em que condições; e como se constitui e como se exerce o direito de edificar. Note-se que este último, o direito de edificar, carece de desdobramentos porquanto a construção de uma habitação de uma moradia não se resolve no mesmo patamar de direitos que a construção de um edifício de apartamentos. Interessa aqui avaliar as responsabilidades públicas e privadas que emergem do exercício de direito, em cada caso concreto, e assim somos levados a constatar que qualquer urbanização constitui uma responsabilidade eminentemente pública, que recai sobre a esfera municipal. Mesmo que a urbanização seja de iniciativa privada a responsabilidade do funcionamento das infraestruturas urbanas, dos serviços de recolha de resíduos, integração na rede escolar e hospitalar, transportes públicos, segurança e demais elementos de sustentação da vida urbana são cometidos à administração pública, por isso o planeamento do território deve tratar a questão da rede urbana e da urbanização como uma competência pública, moderando e disciplinando as interferências do sector privado nestes domínios, como forma de garantir uma plataforma de transparência para o desenvolvimento de cooperações e parcerias saudáveis entre o sector público e o sector privado.

No que diz respeito aos espaços rústicos, nas últimas décadas, aconteceram alterações profundas em resultado de uma deslocação da população activa do sector primário para o secundário e terciário, devido ao aumento da produtividade do sector agrícola e também ao facto de estarmos localizados num tecido económico onde há graves problemas de excedentes de produção agrícola. Actualmente, as políticas para o sector agrícola estão em mudança, no sentido de controlar a produção com o fomento da reabilitação de práticas de cultura extensiva, ou mesmo com a instalação de pousios prolongados e *in extremis* a reconversão para o uso florestal. Estas mudanças incidem principalmente em terrenos onde a prática agrícola se encontra deslocada, mas pode ocorrer também em terrenos de explorações agrícolas avançadas que, simplesmente, não conseguem que os seus produtos possam ser absorvidos pelo mercado. As políticas

agrárias confrontam-se assim com a necessidade imperiosa de impor limites à produção, através do regime das cotas. É portanto natural que durante os próximos anos continuemos a assistir a uma intensa dinâmica de migrações afectando a estrutura do povoamento, onde muitas aldeias e vilas tradicionalmente apoiadas no sector agrícola são confrontadas com problemas de despovoamento, contudo algumas delas poderão eventualmente recuperar recorrendo à procura turística, mas isso não será regra.

Sem querermos defender um planeamento regional voluntarista em matéria de estrutura do povoamento podemos, no entanto, prever que continuará a verificar-se uma tendência para a concentração da população nas áreas metropolitanas. A reestruturação da rede urbana será influenciada pela alteração das acessibilidades, pela criação de emprego, pela localização de equipamentos estruturantes, como os pólos universitários, e pelas estratégias da oferta do mercado imobiliário.

Quanto aos espaços silvestres, quaisquer que sejam, a sua correcta condução estará sempre dependente da capacidade, zelo e eficácia de um serviço público instalado no terreno com a incumbência de tratar não só das matas nacionais mas também das matas privadas, sem qualquer ónus para os proprietários. Os espaços silvestres em geral devem ser entendidos com um uso imperativo de interesse público e, por isso, enquadrados num regime especial.

Para assegurar a estabilidade dos usos do solo é necessário proceder a uma segmentação do mercado fundiário em correspondência com as classificações estabelecidas no planeamento territorial, o que implica uma confiança por parte dos agentes do mercado na distribuição dos usos. Para alicerçar esta confiança é importante que os planos, para além da classificação do uso do solo, procedam também à sua afectação, entendida esta como uma operação que estabelece uma correspondência entre o uso atribuído em plano e o estatuto jurídico dos prédios abrangidos, de tal forma que fique assegurado o interesse e a viabilidade do uso na esfera das capacidades e propósitos da pessoa que detém posse da terra.

Os planos territoriais devem estabelecer uma demarcação clara entre espaços urbanos, localizados dentro dos perímetros dos aglomerados, e espaços rústicos, como primeira informação elucidativa para o mercado. O preço do solo é formado por uma componente política, que decorre dos conteúdos dos planos territoriais, e por uma componente de mercado, associada ao investimento dos particulares e às suas expectativas.

Os planos determinam o uso do solo, o contexto da sua localização, os seus direitos de desenvolvimento, controlam a dimensão da propriedade e podem ser complementados com a produção e divulgação de informações sobre o mercado relativamente às transacções efectuadas e preços praticados. A tributação do património imobiliário e a regulamentação do crédito e as estratégias de oferta pública para arrendamento constituem instrumentos relevantes para operacionalização das políticas de ordenamento territorial.

Professor Doutor Sidónio Pardal