

## CONTRIBUTO PARA UMA TAXONOMIA DOS USOS DO SOLO<sup>1</sup>

Para uma fundamentação lógica da classificação do território tendo por finalidade a gestão urbanística em sentido lato, propõe-se o seguinte corpo de conceitos e axiomas para estruturar a linguagem taxonómica neste domínio:

- Ocupação do solo — Corresponde à base material e inventário das coisas que estão presentes no espaço territorial em causa considerando a sua base geomorfológica, incluindo o coberto vegetal e as populações animais. A ocupação diz respeito à realidade material bruta abstraindo de qualquer tipo de relação sócio-territorial.
- Uso do solo — Corresponde a uma relação de interdependência entre um domínio territorial e a sociedade que o referencia e apropria conferindo-lhe um sentido territorializante, isto é, um enquadramento institucional que, em última instância, obedece a uma disciplina que emana de um interesse e de uma vontade estruturada ao nível do Direito de um Estado ou do Direito Internacional e que, no caso em que o domínio territorial em causa faz parte de uma circunscrição autárquica, se desenvolve e particulariza no quadro das atribuições e competências do Município.

Esta referenciação social do território demarca unidades territoriais que correspondem a categorias de uso do solo e que, por sua vez, se podem agregar em conjuntos que, por sua vez, correspondem a classes de uso do solo. Em cada agregado de unidades de uso do solo, a categoria de uso dominante dá o nome à classe.

Note-se que no contexto de cada unidade existe um conjunto de elementos e de séries de elementos que estruturam o uso categorizado, o qual se apresenta como uma realidade factual, não tendo sentido falar em dominância de uso no contexto da unidade territorial. O conceito de “uso dominante” reporta-se a uma forte relação de interdependência entre diversas unidades territoriais conexas que configuram uma classe de uso do solo onde se opta, em sede de planeamento, por um uso dominante. Tal não significa que as unidades territoriais com categoria de uso subordinado estejam por essa razão disponíveis para serem sacrificadas para assumirem o uso dominante,

---

<sup>1</sup> Este texto foi extraído dos trabalhos de investigação aplicada à Revisão do Plano Director Municipal do Montijo. A sua disponibilização pretende suscitar entre os profissionais do urbanismo uma reflexão que ajude a estruturar um corpo de doutrina sobre a classificação dos usos do solo, com lógica e aberto a receber desenvolvimentos e inovações da experiência e da prática profissionais, sem cair na alçada de imposições burocrático-administrativas construídas à margem de uma taxonomia urbanística estruturada.

pelo contrário, o uso dominante pode, em muitos casos, justificar a necessidade de conservar as unidades de uso diferentes dentro da classe como valores de composição e estruturação do sistema territorial e da paisagem.

- Utilização do solo — Este conceito aplica-se a espaços elementares que suportam funcionalmente actividades específicas. A utilização refere-se ao vínculo das fracções mais elementares do território com os seus utilizadores directos. Esta faculdade de apropriação e utilização circunstancial dos referidos prédios ou fracções de prédio é titulada pelas licenças de construção e de utilização.

A classificação do solo observando a disciplina dos seus usos e utilizações não é um processo comparável ao da taxonomia clássica usada nas ciências naturais. Enquanto a classificação utilizada, por exemplo, na Botânica não tem qualquer reflexo no reino vegetal, na medida em que a realidade neste caso se sobrepõe em absoluto a eventuais erros e confusões de taxonomia, o mesmo não acontece no processo de classificação dos usos do solo, porquanto os critérios e as decisões que informam uma taxonomia decorrem de leituras intersubjectivas, onde se misturam dados científicos com interesses económicos, valorações ideológicas, vontades e poderes políticos, e, muito em particular, rotinas administrativas, hábitos profissionais e perspectivas corporativas.

A classificação do solo é um processo que se reflecte na realidade territorial, transformando-a. As ideias que estruturam a classificação com as suas virtudes e defeitos irão fatalmente reflectir-se nas relações da sociedade com o território.

No processo de planeamento é fundamental distinguir e separar os procedimentos da classificação analítica, onde de algum modo pode e deve prevalecer uma observação quase objectiva, monográfica, que apreenda uma realidade territorial, descrevendo e interpretando as suas diversas componentes biofísicas e sociais. Salvaguardando o facto de não haver análises absolutamente isentas, podemos reconhecer que o trabalho analítico pode ser conduzido com um elevado grau de objectividade, principalmente na caracterização da realidade biofísica, já que no domínio sócio-territorial a interpretação é mais permeável a leituras subjectivas.

A classificação propositiva, que configura propostas de conservação ou alteração de usos do solo, é um acto que se desenrola no domínio das competências políticas do Estado e dos municípios. Numa 2.<sup>a</sup> ordem, tem particular peso a ideia e vontade do proprietário ou do simples ocupante e utilizador do espaço territorial.

A decisão política deve cuidar de se alicerçar no conhecimento do território em causa com particular atenção aos múltiplos interesses, valores, riscos e projectos em presença. A informação analítica e a forma como ela se estrutura e apresenta tende frequentemente a querer impor-se com uma legitimação científica e daí passa a querer condicionar ou mesmo determinar a classificação a adoptar no plano, reduzindo, usurpando ou mesmo apagando o espaço de decisão política. Esta tecnocracia marca todo o processo de planeamento em Portugal, principalmente desde 1965.

É, portanto, necessário esclarecer e repor a demarcação do domínio das competências técnicas e administrativas, de modo a que estas não interfiram nem desafiem a esfera da decisão política.

A classificação do uso do solo tem efeitos muito diferenciados conforme o nível de planeamento, a figura de plano, a entidade responsável pela sua elaboração e coordenação. No contexto do mesmo plano cada parcela do território e cada uso do solo tem prerrogativas específicas que têm sido desprezadas pelos métodos de feitura de planos abstractos e administrativistas que repetem um fraseado de lugares comuns sem qualquer relação com os sítios. Em planeamento territorial o acto de classificar é sempre uma operação casuística e deve ser particularmente atento às repercussões que tem sobre o regime da propriedade dos prédios abrangidos e sobre a determinação efectiva do uso do solo considerado.

É fundamental observar os casos em que o contexto do plano apenas vincula a administração pública e não pode ser invocado pelos particulares para reivindicarem direitos de desenvolvimento, de construção ou outros e distinguir os conteúdos que têm a particularidade de serem imperativos, quer para a administração pública, quer para os particulares que são proprietários dos terrenos dentro da área de intervenção do plano.

Quando o conteúdo de um plano interfere directa ou indirectamente com os direitos configurados no estatuto jurídico da propriedade de prédios em concreto, esse plano está a desenvolver actos de carácter imperativo que devem ser assistidos pelo respeito ao exercício do direito à expropriação, direito este que é um dos suportes fundamentais do direito de propriedade.

O acto classificativo e caracterizador dos espaços configurados em Plano de Pormenor deve ser comedido ao ponto de, por exemplo, não determinar desnecessariamente utilizações em parcelas onde a utilização é dinâmica e controlada pela coordenação municipal do licenciamento da utilização. A cristalização de utilizações em sede de Plano

de Pormenor constitui um obstáculo quase irracional à normal dinâmica das actividades que suportam e animam a vida urbana.

Cada uso tem lógicas singulares que se apresentam diferentemente ao nível da classe e da categoria e as suas relações com os outros usos, só podem ser efectivamente equacionadas no quadro real dos sítios e das unidades territoriais concretas. O objectivo último do acto classificativo é a estabilização social e económica do território em sintonia com as necessidades do desenvolvimento focado no bem-estar das populações residentes.

A dominância de um uso determina-se ao nível da classe porque não tem sentido fazê-lo no contexto da categoria, onde a dominância seria uma tautologia.

São distintos os conceitos de **uso estreme**, de **uso dominante** e de **uso múltiplo**.

O **uso estreme** ocorre na classe de uso do solo que agrega uma ou mais unidades territoriais com um mesmo uso e onde, portanto, não há uma lógica de dominância, a qual careceria de uma referência relativizadora.

O **uso dominante** ocorre quando, dentro da classe há uma agregação de unidades territoriais de categorias de uso diferentes e se assume que um desses usos tem um carácter dominante relativamente aos restantes que passam, nesse contexto, a serem usos subordinados. Note-se que o facto de um uso ser subordinado não lhe retira importância, pelo contrário é frequente o uso subordinado ser estruturante dentro da classe.

O **uso múltiplo** surgiu no contexto do ordenamento florestal e contempla uma estratégia de configuração e organização dos espaços, de modo a conjugar e adaptar um uso do solo a diversas utilizações que ocorrem com carácter excepcional e particularizado dentro da unidade territorial, no contexto da sua categoria de uso do solo.

Deve haver um só plano onde se faz a classificação e afectação dos usos do solo e, à luz da Teoria do Urbanismo, esse plano deve ser o PDM.

O conceito de “afectação de uso do solo” consiste em estabelecer uma conformidade entre o estatuto jurídico da propriedade e a classificação que lhe foi dada, observando o respeito pelas prerrogativas que assistem ao direito de propriedade.

A classificação do solo é um processo politético, portanto, não é dicotómico, não obstante a incontornável atenção a dar ao facto de se estar a operar em meio urbano ou em meio rústico:

- Meio Urbano — Abrange todo o território no interior do polígono que demarca um perímetro urbano. Note-se que dentro do perímetro urbano, para além dos espaços urbanos propriamente ditos e formalmente constituídos como lotes ou como parcelas do domínio público urbano, podem existir prédios rústicos assumidos como tais na composição do sistema urbano ou expectantes aguardando o momento da sua urbanização.
- Meio Rústico — Assim, também no meio rústico onde dominam os prédios de uso silvestre e agrícola podem coexistir prédios urbanos (na acepção fiscal mas também no sentido de terem uma forte relação de dependência funcional com o sistema urbano) geralmente isolados com o direito de construção constituído mas com fraco suporte em redes de infraestruturas e sem articulação directa com o meio urbano.

Este conceito de “meio urbano” e “meio rústico” diz essencialmente respeito à organização sistemática das unidades territoriais e aos direitos de construção e de utilização efectivamente configurados. Assim, o conceito de “meio urbano” e “meio rústico” permite uma clara articulação com a taxonomia usada em Direito Fiscal. Outra taxonomia distinta é aquela que diz respeito aos usos do solo atribuídos a uma unidade territorial. Um perímetro urbanizado pode todo ele constituir uma unidade territorial afectada ao uso urbano ou pode integrar diversas unidades territoriais afectadas a categorias de usos distintos.

A classificação dos usos do solo remete para um quadro conceptual das relações entre a sociedade e o território concretamente em cada sítio e transcende as taxonomias disciplinares, na medida em que o urbanista necessita de uma liberdade interpretativa como pressuposto para a sua capacidade de criar e propor soluções no contexto peculiar de cada plano. Esta margem de liberdade classificativa prende-se também com a discricionariedade que assiste à decisão política na classificação assertiva. Daí as limitações e cuidados e mesmo objecções pertinentes e que questionam a razão de ser de um quadro taxonómico geral e formalmente convencionado.

### **Classificação analítica**

É importante distinguir e separar o processo de classificação analítica, que compete aos técnicos, do momento da classificação assertiva ou propositiva, que se desenvolve na esfera da decisão do poder político.

A classificação analítica pode ser objecto de validações e sujeita ao contraditório de uma argumentação técnica e científica com base no universo dos conhecimentos existentes

nos diversos domínios científicos e suas especialidades. Acontece, porém, que não havendo capacidade efectiva de avaliação crítica das operações analíticas concretas, efectuadas no contexto de cada plano territorial, os conteúdos das cartas de análise adquirem um carácter determinador e impositivo. Daí a margem de subjectividade e discricionariedade a que está sujeito o exercício prático de demarcar as unidades territoriais e de as classificar em termos de usos do solo.

A categoria do uso do solo é ordinariamente referida à unidade territorial, tendo por base a identificação e interpretação de um conjunto de elementos e factores que caracterizam a especificidade do uso do solo sustentado na relação sócio-territorial.

Cada um dos usos básicos é definido por um conjunto de factores  $G$ :

$$G = \{f_1, f_2, \dots, f_n\}$$

Cada unidade territorial é singular e, para além dos factores gerais, geralmente possui um conjunto de propriedades específicas.

Uma unidade territorial sustenta a designação de uma categoria de uso do solo quando se pode comparar e identificar com um conjunto significativo de unidades territoriais da mesma categoria, cada uma das quais possui um amplo número de factores em  $G$ .

Um conjunto significativo de factores  $f$  em  $G$  ocorre em todas as unidades territoriais pertencentes à categoria de uso em causa. As categorias têm assim uma definição politética<sup>2</sup>. A classificação politética apoia-se num conjunto de observações dos sítios, leituras de levantamentos cartográficos estatísticos e monográficos, identificando conjuntos específicos de factores e de características definidoras de unidades territoriais.

O método monotético das dicotomias sucessivas utilizado em algumas taxonomias como a da Botânica, entre outras, não se aplica à identificação das categorias e classe de uso do solo, o que não impede que seja utilizado em algumas operações de análise temática.

O reconhecimento e a demarcação de uma unidade territorial, na sua individualidade e a equação das suas relações, não se compadecem com uma classificação predominantemente abstracta, onde se perde o carácter casuístico do urbanismo.

A classificação abstracta pode interessar à procedimentalização administrativa, entusiasmar os prosélitos de um direito positivista que valorizam uma regulamentação

---

<sup>2</sup> Classificação politética — Classificação feita através da interpretação integrada de diversos factores.

cega e geral, mas tal não serve os propósitos do planeamento do território, o qual não pode menosprezar o carácter singular e único dos sítios e a importância da imaginação, das ideias e da originalidade na construção de soluções no processo urbanístico.

Consideremos um conjunto de factores  $G$  e um conjunto de unidades territoriais  $U$ , em que  $U = \{U_1, U_2, \dots, U_n\}$ . Todas as combinações possíveis de factores de  $G$  podem estar presentes em  $U$  e, por isso, não existe uma ordem hierárquica entre eles.

O objectivo da classificação dos usos do solo não é chegar por um caminho mais curto à demarcação da unidade territorial, reduzindo o número de questões a levantar ou de passos a percorrer para chegar à identificação da categoria e da classe a que pertence uma determinada unidade territorial. O processo classificativo, no caso do planeamento territorial, é um instrumento auxiliar da interpretação e da ideia sobre o que fazer e como fazer com as estruturas territoriais.

A classificação está sempre comprometida e envolvida num processo de intervenção com efeitos na evolução das estruturas territoriais, daí que a interpretação urbanística não se limite nem subordine à informação sobre os factores em presença.

Cada unidade territorial, independentemente de pertencer a uma determinada categoria de uso, pode integrar factores característicos de outras categorias bem distintas, daí a importância de se atender ao estudo comparado das unidades territoriais, observando a diversidade e multiplicidade das suas origens, em conjugação com a definição lógica da categoria e da classe a que pertencem.

O estudo crítico das diferenças e das similitudes entre unidades territoriais sobrepõe-se a regras e tabelas preconcebidas e é por isso que os modelos não são fiáveis nem se aconselham como método de planeamento territorial, o qual não se compadece com a observação de imagens sem investimento na análise específica *in loco* das componentes estruturais de cada unidade territorial.

A categoria identifica unidades territoriais elementares e estas, por sua vez, agregam-se num termo territorial composto onde a categoria de uso que se adopta como dominante dá o nome à classe.

A análise territorial alicerça-se na leitura e interpretação dos usos e utilizações do solo e nos diversos elementos que os sustentam; observa as diferentes composições e grandezas dos factores em presença, culminando na demarcação de unidades territoriais existentes (classificação analítica) e na proposta de um mosaico onde se mantêm umas e se alteram

outras unidades territoriais em função dos usos dominantes pretendidos (classificação propositiva). Note-se que as propriedades de cada unidade territorial só nos são dadas a conhecer pela observação casuística da cada unidade em concreto, daí ser errado o recurso a conceitos indeterminados e a regras abstractas para operar na classificação dos usos do solo em de planos territoriais.

No processo analítico recorre-se a matrizes lógicas onde se observa a presença ou ausência de um factor:

- Matrizes lógicas aleatórias — Onde se avalia a probabilidade de ocorrência de um factor.
- Matrizes escalares — Onde os factores em causa são ponderados numa tabela com ordens de grandeza adequadas.
- Matrizes de correspondência — Onde se equacionam relações de semelhança e termos de comparação que sustentem afinidades e diferenças significativas para a caracterização e classificação.
- Anamorfose — Consiste na deformação da estrutura de uma unidade territorial relativamente a uma estrutura-padrão.
- Nexo da unidade territorial — Decorre da relação entre as exigências funcionais do uso e das actividades que o prosseguem com a configuração bruta ou trabalhada da geomorfologia e da composição paisagística e reciprocamente.

A unidade territorial não tem especificidade quando não existe qualquer característica que determine e sustente o seu uso. Contudo, como não existem vazios no território, estas situações devem ser demarcadas como "áreas problema".

As unidades territoriais são demarcadas com base nos elementos de "informação" inteligíveis e significantes para a identificação e sustentação de um uso de solo, entendido este como uma estrutura relacional, sócio-territorial, que deixa de estar sujeita ao acaso para ser objecto de leituras e práticas de apropriação e utilização.

Um dos factores que leva a sociedade a recorrer aos planos formais é o medo da ocupação descontrolada do território. Contudo, os próprios planos, por sua vez, têm frequentemente consequências imprevisíveis e incontroláveis.

O sistema de planeamento vigente mostra-se, assim, paradoxalmente, como uma das causas não negligenciáveis do desordenamento. Daí a importância de se assumir como



tarefa prioritária a reformulação do sistema recuperando a racionalidade e eficiência instrumental dos planos.

- Caracterização segundo a variabilidade quantitativa e funcional dos factores.
- Observação da variabilidade de qualidades (presenças) regressivas. Exemplo: dentro de uma unidade territorial da categoria de uso urbano é desejável que ocorram elementos de composição significantes, que na sua materialidade têm correspondência com elementos singulares de outros usos de solo (maciços arbóreos, quintais), contudo não devem ser confundidos e muito menos assumidos como significantes do uso florestal ou agrícola.

A distribuição e magnitude dos elementos dentro de uma mesma categoria de uso do solo processa-se com uma ordem que se estrutura dentro um domínio de acasos e de necessidades.

- Presença necessária e presença casual.
- Variação e regularidade da variação.
- O carácter de um uso de solo é definido por um conjunto de elementos determinantes desse uso. A totalidade dos elementos necessários para configurar um determinado uso do solo corresponde ao genótipo da categoria.
- O modo como os elementos se revelam e se comportam no desempenho do uso define o nível funcional da unidade territorial.
- Toda a classificação de uso do solo deve desenvolver-se no interior de um contexto argumentativo bem definido.
- Estudo comparado da planimetria e do cadastro.
- Etiologia dos usos de solo. Ciência que estuda a origem dos usos do solo.
- O conceito da "taxonomia relacional".
- Elementos e séries de elementos.

O PDM trata das categorias e das classes, não trata das séries e de elementos.

Em toda a operação de análise há necessidade de cultivar a visão estratégica e a prática urbanística para interpretar correctamente o sentido da organização territorial à luz de

uma lógica da estruturação da rede urbana nas circunstâncias concretas de cada concelho.

- Como se distinguem e estruturam as unidades territoriais de base associadas a categorias de uso do solo?
- Como é que as unidades territoriais de base se podem agregar para formar classes de uso do solo?
- Como se comportam as dinâmicas da oferta e da procura de espaços adaptados para os diversos usos e utilizações?
- Quem procura habitação em cada unidade territorial?
- Qual o perfil dos proprietários e residentes?
- Como se caracterizam a concentração e dispersão relativas do povoamento e das utilizações associadas ao sistema urbano?
- Como se relacionam os agricultores com os residentes não agricultores?
- Como se caracteriza e como se comporta o mercado fundiário? (Preço de terreno em função da dimensão das parcelas e do facto de incorporarem ou não construções em particular casa de habitação.)
- Como se apresentam e caracterizam os factores invariantes dentro da unidade territorial?

A classificação dos usos de solo é incontornavelmente um exercício de manipulação de metamorfoses territoriais com contornos difíceis de apreender e que devem ser acompanhados de monitorização crítica e refutação metódica dos critérios e da argumentação analítica subjacente. A análise territorial tem sempre motivações e intenções que decorrem de leituras, ora pensadas no contexto das ciências, ora sustentadas em apreciações e idealizações construídas pela imaginação desejadamente artística da prática do urbanismo.

A diversidade de categorias de uso na composição de um agregado de classe de uso do solo deve ser avaliada casuisticamente. Não há uma regra geral para a composição das classes, contudo podem ser enunciados os seguintes princípios:

- Na classe de uso silvestre, quanto menor for a diversidade categórica melhor. Não há vantagem para a classe de uso silvestre em conter unidades da categoria de uso agrícola, urbano ou outras. Mas também não há razão para considerar *ab initio* como negativa a existência de outros usos subordinados dentro de um agregado onde o uso silvestre seja dominante.
- As unidades territoriais de uso agrícola têm vantagem em estar agregadas com outras unidades de categoria de uso silvestre e de uso urbano quando este último corresponde a aldeias que suportam a estrutura do povoamento necessário à sustentação da actividade agrícola.
- Quanto ao uso urbano, podemos considerar a conveniência de ser tratado como um uso estreme, podendo, no entanto, no caso das grandes cidades e por maioria de razão nas áreas metropolitanas, reconhecer-se a conveniência do agregado da classe do uso urbano incluir outras categorias de uso, nomeadamente a agrícola e com maior propriedade a silvestre com ênfase para o seu desdobramento florestal ou mesmo zonas únicas.

Devemos assumir também que o processo de planeamento prescinde de um suporte jurídico estruturado numa base taxonómica peculiar do Direito do Urbanismo, onde, para além da diferenciação dos prédios rústicos e urbanos em função dos seus direitos *aedificandi* e de utilização, é importante a um nível mais geral considerar o carácter imperativo ou facultativo dos usos do solo e do regime que enquadra e assegura a condução dos usos imperativos. Assim, a classificação do solo remete para múltiplos quadros de referência que exigem uma operacionalização integrada.

### **Leituras Territoriais**

As leituras do território procuram sempre interpretar os elementos de uma realidade discursiva, isto é, codificada numa linguagem, com o seu universo de subentendidos.

Os conteúdos semânticos do discurso sobre o planeamento do território têm ideias e termos estereotipados e não escapam às suas metáforas. Quantas vezes o significado estrutural de uma unidade territorial é deturpado pela redução da interpretação à imagem, desprezando a essência subjacente às relações de uso e de utilização efectivamente existentes, dando origem a uma classificação figurada.

A interpretação do território dificilmente escapa às marcações da vivência ideológica e sentimental e ao imaginário do próprio analista, ficando assim escamoteada a verdadeira

equação da realidade sócio-territorial. A leitura do território foi sempre um acto instintivo e primário, de apropriação e de sobrevivência.

A imagem colhida pela observação visual do sítio ou distanciada pelos métodos fotointerpretativos induz conclusões e configurações de planeamento onde os proprietários dos terrenos onde prevaleceu o respeito por princípios e por regras de utilização do solo são prejudicados relativamente aos proprietários dos terrenos onde vigoram processos de ocupação abusiva querendo colocar o planeamento perante situações de facto.

Planear, prever, pré-conceber implicam sempre a existência de um objectivo, de um programa, de uma ideia, visando uma intervenção transformadora que pode incluir a anulação da acção. Neste caso o plano afecta o território, impedindo uma transformação, o que não deixa de configurar uma dinâmica passiva em si também transformadora e por vezes nefasta.

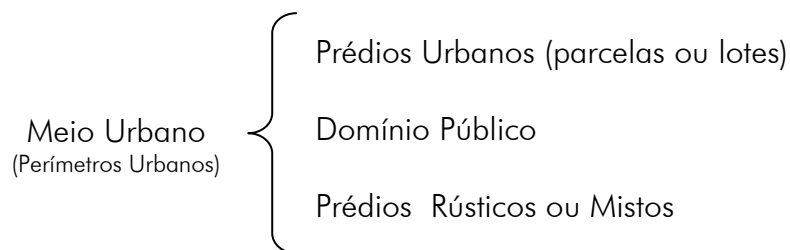
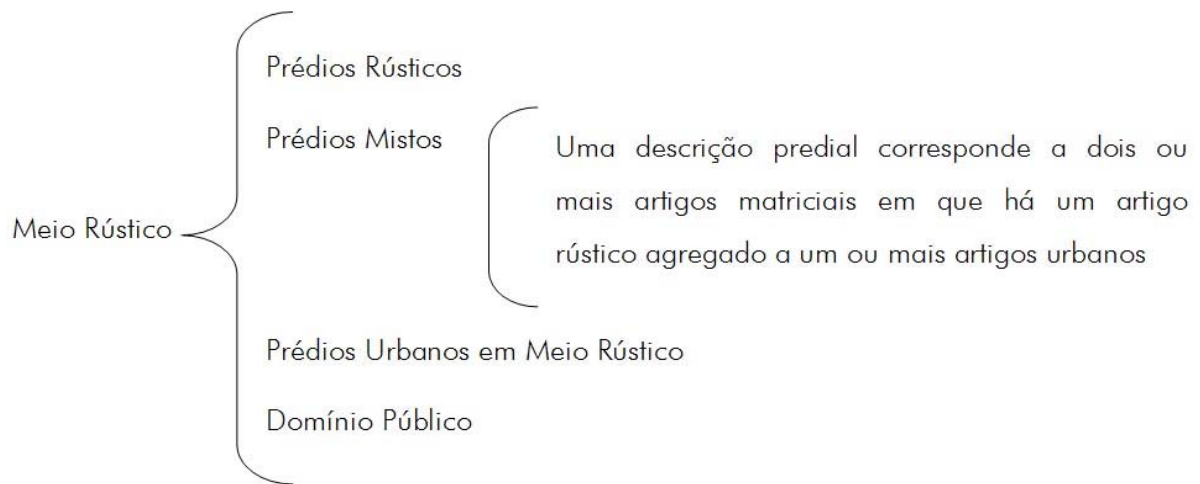
A invocação de uma natureza de referência é um argumento político-ideológico para legitimar um protagonismo e uma autoridade, garantindo a prevalência do poder e dos interesses de quem faz tal invocação. A natureza é assim utilizada na linguagem do planeamento como uma metáfora instrumental para o exercício do poder.

São frequentes nos planos disposições absurdas que conduzem ao bloqueio da acção por impossibilidade de decidir com base nas suas disposições regulamentares. Os graves problemas da poluição são sistematicamente escamoteados por mega-campanhas metafóricas como aquela que instrumentaliza a questão das alterações climáticas, apresentada como uma ameaça que uma corporação de sábios promete resolver através da militância subsidiada. A exploração do medo das catástrofes naturais foi sempre através da história uma receita eficaz para o desenvolvimento do obscurantismo.

No método do planeamento deve ser considerado o seguinte critério de diferenciação dos espaços territoriais associados à elaboração dos instrumentos de classificação analítica e de classificação assertiva ou propositiva.

### **1.ª Diferenciação**

Uma 1.ª diferenciação dos níveis do solo de um nível de máxima agregação contempla a demarcação dos perímetros urbanos e do meio rústico, sendo este o negativo dos perímetros urbanos.



## 2.ª Diferenciação

- Silvestres
- Agrícolas
- Aglomerados Urbanos
- Elementos do sistema urbano localizados fora dos perímetros urbanos
- Espaços canal

Carta interpretativa de análise multicritério — Ensaio de demarcação de unidades territoriais/Categorias de uso do solo.

## 3.ª Diferenciação

Aferição da demarcação analítica de unidades territoriais em função do conjunto de factores que caracterizam cada categoria de uso do solo

Categorias:

- Áreas Classificadas (Zonas Únicas)
- Silvestres de Protecção
- Florestais de Protecção
- Agrícolas
- Urbanos
- Espacos Canal

A classe corresponde a um agregado de unidades territoriais de diversas categorias

- Espaços Degradados / Derrelictos - Não correspondem naturalmente a uma categoria de uso do solo devendo ser assinalados como patologias que podem ocorrer em qualquer unidade territorial de qualquer categoria de uso.

Cartas de usos existentes — São geralmente produzidas a partir de foto interpretação, sendo necessário ter especial cuidado com os equívocos devidos a fenotopias (formas idênticas que correspondem a coisas distintas).

#### 4.ª Diferenciação

Carta de Ordenamento — Assertiva. Na sua elaboração e regulamentação devem ser considerados quatro referenciais de níveis de competência:

- Nível Garantístico (Invariantes);
- Nível das competências da Administração Central;
- Nível Municipal;
- Nível Estratégico (oportunidades estratégicas e imprevisíveis).

O conjunto dos elementos informativos e critérios que suportam o processo de decisão sobre a classificação propositiva dos usos do solo tem como referenciais mais importantes:

- A realidade concreta biofísica e sócio-territorial;
- A interpretação e classificação analítica da realidade;
- Os termos de referência e análise crítica dos PDM com especial atenção para a carta de ordenamento e regulamento;
- Análise interpretativa e estratégias para a revisão dos planos territoriais.

## **A tendencial irreversibilidade do uso urbano, daí o problema da sua reclassificação**

Os terrenos rústicos que estão dentro das manchas das áreas urbanas e, portanto, dentro do perímetro urbano ou mesmo os rústicos dentro da mancha urbana têm o estatuto de terrenos rústicos, nomeadamente em sede fiscal, e só passam a ter o estatuto fiscal de prédios urbanos após serem objecto de uma operação de loteamento com o levantamento efectivo do respectivo alvará e registo das parcelas urbanas na conservatória do registo predial e na repartição de finanças.

Este princípio decorre também do facto das áreas urbanizáveis corresponderem a uma classificação meramente administrativa, sem qualquer reflexo nos direitos e na esfera da propriedade privada. Acresce que nos PDM de 1.ª geração é evidente que as áreas urbanizáveis foram demarcadas por excesso, sendo este excesso uma opção porventura estratégica no sentido de criar um excesso de oferta para moderar os preços do solo urbanizável, o que, mesmo assim, não foi conseguido. Neste contexto, ressalta à evidência a insustentabilidade, senão mesmo o absurdo, de se querer taxar os solos urbanizáveis com base na classificação e nos parâmetros que o PDM lhes atribui.

Há situações onde a construção dispersa ocorre em “prédios urbanos” ou “mistos” muito pequenos, criando um povoamento onde a extensão da mancha de casario entremeada de pequenos campos é tão extensa que não permite sustentar a demarcação de um perímetro urbano e, ao mesmo tempo, o fraccionamento da propriedade e a densidade das habitações não permitem a estruturação de explorações agrícolas. Temos, assim, nucleações de povoamento problemático.

Hipóteses de Actuação:

- Congelar a situação, procurando resolver os problemas de saneamento, abastecimento de água por rede pública e tratamento de esgotos com fossas sépticas bem construídas. Não menosprezar a questão da rede viária, cuja desoptimização tem custos elevados que o Município acaba por ter de suportar.
- Estudar uma forma cuidada de densificação por zonas, de modo a não agravar a dispersão e criar pólos com massa crítica de casario e de população residente que se diferenciem na mancha como nucleações mais agregadas que permitam uma concentração de infraestruturas ao mesmo tempo que permitam a demarcação de espaços agrícolas com algum sentido e interditos à construção.

Nota: Para maior densificação da habitação não devem ser tratados como espaços urbanizáveis mas como espaços singulares de estabilização de povoamento disperso.

Ao nível do PDM e para efeitos do controlo do uso do solo, o território deve ser interpretado com base na identificação e demarcação de unidades territoriais onde as relações de apropriação do território correspondam às exigências que estão associadas ao sentido útil e às funções sociais da propriedade, seja esta pública ou privada. O ordenamento do território deve ter uma lógica consciente dos valores em presença, com sentido social e economicamente sustentada.

Todos os usos têm exigências e padrões de dimensão, de escala, de composição paisagística, de funcionalidade e de enquadramento institucional considerando direitos e deveres constituídos, sob pena de se perder o sentido do uso e se criarem espaços ambíguos e problemáticos onde não é possível satisfazer as necessidades elementares nem estabilizar qualquer uso.

A mistura de parcelas de usos fora de escala, em mosaicos fragmentados, acaba por anular a estrutura das unidades territoriais, as quais perdem a sua identidade referida à categoria de uso e se apresentam como espaços confusos frequentemente degradados. A situação mais frequente e evidente é a que corresponde às manchas de construção dispersa que a literatura refere sob a designação de crescimento urbano em “mancha de óleo”. Nestes casos observam-se construções dispersas mas relativamente próximas a ponto de criar uma fragmentação do espaço rústico, comprometendo, senão mesmo inviabilizando, a estruturação e normal funcionamento de explorações agrícolas ou florestais no interior da unidade territorial. Confrontamo-nos, assim, com um casario ou miscelânea de moradias, de armazéns e indústrias que não se conseguem apoiar numa rede normal de infraestruturação urbana e, nos hiatos destas construções, coexistem campos agrícolas e maciços arbóreos sem a dimensão e sem a continuidade exigidas pela correcta configuração de unidades territoriais de uso agrícola ou florestal.

Em resultado da análise territorial, deparamo-nos com grandes manchas que ultrapassam tudo o que é razoável ou mesmo viável para um perímetro urbano e não se verificam as condições e características próprias de unidades territoriais de uso agrícola ou florestal.

Considerando que a classificação, por princípio, se reporta a padrões normais de uso e utilização do solo, todas as situações que correspondem a patologias devem ser identificadas como “áreas problema”, onde é necessário trabalhar no sentido de se chegar a uma solução que alcance um estado classificável, no sentido de ser satisfatoriamente aceitável como se apresenta ou como se configura em plano.



## **A classificação segundo o estatuto jurídico da propriedade e os factores de regulação do mercado imobiliário**

A propriedade imobiliária estrutura-se com base na divisão cadastral do território e nos usos, utilizações e desenvolvimentos autorizados.

Teoricamente e em parte na prática, na medida em que existe uma disciplina de planeamento e de gestão do território, deveria haver uma segmentação dos usos do solo e, conseqüentemente, uma compartimentação do mercado imobiliário observando as prerrogativas que estruturam o direito da propriedade de cada prédio.

Numa primeira diferenciação, é importante distinguir os prédios localizados em meio urbano, que corresponde ao interior dos perímetros urbanos, daqueles que estão localizados em meio rústico, que corresponde ao negativo dos perímetros urbanos.

Numa segunda diferenciação, esta de carácter essencialmente cadastral observando o estatuto jurídico da propriedade e dos seus direitos constituídos, identificam-se as parcelas urbanas, cujos direitos de construção estão claramente explicitados na caderneta predial, e as parcelas rústicas, que, em princípio, não incorporam edificações. Note-se que existe a figura dos prédios mistos, onde dentro da mesma unidade cadastral indivisível coexistem um ou mais artigos urbanos integrados no mesmo prédio rústico.

Havendo uma disciplina de planeamento com transparência e merecedora de confiança, o mercado tende naturalmente a respeitar a segmentação, formando preços distintos e fundamentados para os terrenos silvestres, os agrícolas, os edifícios de habitação, de armazéns, de indústrias, de hotelaria, de comércio, de escritórios, etc.

Não havendo confiança nos planos territoriais, o mercado tende a seguir os cenários de máxima vantagem para o proprietário. É assim que os preços do solo são inflacionados, não só os do solo rústico urbanizável, como também os do solo urbano, neste caso tomando como referência os parâmetros urbanísticos mais elevados sustentados pelos planos territoriais. Os preços dos solos rústicos não urbanizáveis são também fortemente inflacionados na medida em que há a esperança de o poderem vir a ser.

O mercado fundiário é caracterizado por acentuadas diferenças e assimetrias entre os agentes que nele actuam. Há diferenças estruturais entre o que está em jogo nos interesses da oferta e as necessidades da procura. Note-se, por exemplo, o facto da contratualização do arrendamento não ser biunívoca, isto é, os direitos e deveres do senhorio não são exactamente iguais aos direitos e deveres que assistem ao inquilino. A

liberdade com que este último pode a qualquer momento rescindir o contrato não é equivalente à forma como o senhorio o pode fazer.

Podemos constatar que o proprietário geralmente é o agente mais forte num processo onde há uma situação de desigualdade entre as condições circunstanciais e estruturais da oferta e da procura.

Enquanto uma parte da procura necessita de aceder ao território para satisfazer necessidades básicas de habitação e de produção, já a oferta não está obrigada por uma necessidade primária mas apenas por interesses e circunstâncias de carácter puramente financeiro.

Ressalve-se e atenda-se ao facto da procura útil acima referida ter de se confrontar, geralmente em grande desvantagem, com a concorrência de outras procuras que prosseguem fins especulativos e, portanto, compram prédios sonhando o seu sentido útil, já que a sua máxima valorização implica a sua disponibilização para entrarem a qualquer momento no mercado e é por isso que compensa ter os prédios em estado devoluto e de abandono.

Na procura útil incluem-se não só os potenciais proprietários utilizadores directos dos imóveis, mas também aqueles que pretendem adquirir prédios de rendimento, isto é, que se destinam ao mercado de arrendamento.

Há que distinguir os prédios devolutos ou quase devolutos quando são de segunda habitação dos prédios abandonados, em estado de ruína. Se os primeiros envolvem encargos e riscos para o proprietário, os segundos, nas últimas décadas proporcionaram mais-valias e lucros (em parte virtuais) fáceis e desmesurados. A psicologia dos comportamentos dos agentes do mercado é um factor importante que pesa em todo este processo e que é muito influenciada pela política de solos e pelo procedimento associado aos planos.

As facilidades de acesso ao crédito e os critérios e regras para a sua atribuição vieram facilitar a inflação dos preços do solo, dos preços do produto final e de certo modo contribuiu para estrangular a margem das empresas de construção civil.

A redução das taxas de juro do mercado financeiro veio também curiosamente facilitar a inflação do preço dos imóveis, na medida em que veio permitir uma redução dos encargos mensais dos compradores, dando assim margem para o agravamento do preço

do produto. Assim, a baixa dos juros foi aproveitada pelos promotores imobiliários e não pelos compradores de imóveis.

A democratização do crédito hipotecário transformou a banca num concorrente dos proprietários de prédios de rendimento, marginalizando o mercado de arrendamento, o qual, se já estava ferido de morte com o congelamento das rendas e com as políticas reactivas da oferta pública de habitação e de imobiliário em geral, ficou reduzido a uma expressão quase insignificante perante a nova concorrência do sector bancário que na prática oferece “contratos de renda resolúvel” imbatíveis porque oferece condições impraticáveis pelos senhorios.

Na realidade e bem vistas as coisas, neste contexto, as únicas entidades que poderiam fazer concorrência à banca seriam o Estado e os municípios, através da disponibilização de um parque de imóveis para habitação, comércio, serviços e indústrias para arrendamento, e dirigido a todos os segmentos da procura para utilização directa. Desta forma, poderia haver uma diversificação moralizadora da oferta e um refúgio para as famílias e empresas que se sentissem fustigadas pela especulação imobiliária do sector privado.

As soluções para a regulação do mercado imobiliário devem sempre ser configuradas na equação dos factores normais do sistema de mercado e nunca recorrendo a instrumentos adventícios como o da fiscalidade utilizada como uma forma de aplicação de castigos correctores. A única excepção aqui conhecida e admissível é a da prática do zonamento territorial por distritos fiscais de áreas afectas ao processo da expansão urbana, dando ao proprietário dos terrenos rústicos urbanizáveis a opção de escolha quanto ao estatuto fiscal da sua propriedade, na condição de que, se optar pelo estatuto rústico, quem futuramente pretender urbanizar esse prédio terá de pagar o retroactivo do IMI urbano referido à data da opção.

No quadro da valorização crescente do imobiliário que caracterizou as economias nos últimos 50 anos, este modelo perverso de planeamento ajudou a encobrir a especulação fundiária e a geração arbitrária de mais-valias. O secretismo tácito deste processo é um importante marcador do sistema.

Os planos assentes em regulamentos abstractos e conceitos indeterminados e descomprometidos com qualquer acção fomentam a incerteza e a desconfiança e têm uma brutal capacidade de provocar o desordenamento do território, potenciando a construção ilegal e o abandono das actividades agrícola e florestal, impedindo assim o

normal desenvolvimento das relações sócio-territoriais. São, portanto, instrumentos de conflitualidade e como tais são a antítese do planeamento.

O urbanismo é, na sua essência, uma acto de compreensão construtiva e organizadora, fomentando o desenvolvimento de uma realidade harmoniosa de formas e de comportamentos, cultiva a erudição, a integração social e a afirmação de identidades culturais abertas.

Um dos objectivos do planeamento do território é neutralizar o interesse dos proprietários privados, relativamente às mais valias simples, o que implica uma intervenção sobre os efeitos da alteração do uso dos solos de rústico para urbano, no sentido de haver uma contenção e uma justa distribuição dessas mais-valias. Neste processo tem de ser separadamente considerado:

- Cálculo das mais-valias possíveis no contexto do mercado imobiliário à data da operação.
- Parametrização das mais-valias, colocando-as numa banda de razoabilidade.
- Regulamentação da sua distribuição das mais-valias pelos diversos agentes intervenientes no processo (Município, proprietário do solo rústico, promotor da urbanização, promotor da construção, utilizador final). É oportuno ter aqui como referência o disposto na lei de 1944.

Estas unidades territoriais que o PDM classifica como uso agrícola têm geralmente uma densidade de povoamento que pode requerer um suporte de infraestruturização básica aligeirada, principalmente electrificação, saneamento básico e acessos viários. A extensão do território comprometido simultaneamente com o uso agrícola e com povoamento disperso cria carências de carácter para-urbano e é em si um problema na medida em que exige redes muito extensas difíceis de sustentar financeiramente e de serem realizadas em tempo útil.

- O povoamento existente não está servido das infraestruturas necessárias?
- A execução das redes de infraestruturas em falta é economicamente viável?
- A abertura de novas frentes de construção, densificando para gerar uma massa crítica que pague as obras de infraestruturização, pode ocorrer num prazo curto e em toda a extensão das manchas para-urbanas?

Perante a realidade, compete ao PDM seleccionar as manchas onde são maiores e mais urgentes as necessidades de intervenção, apostando na concentração com a criação de alternativas que se contraponham às fortes restrições à expansão de construção dispersa.

O problema é que, ao diferenciar-se em PDM as manchas disponíveis para uma maior densificação, os terrenos aí situados sofrerão um agravamento dos preços, o que inverte a dinâmica pretendida. Como tem acontecido nos PDM de 1.<sup>a</sup> geração, nas áreas urbanizáveis há uma inflação dos preços a ponto de por esse motivo se tornarem quase indisponíveis para a efectiva urbanização. Para ultrapassar este problema, o PDM tem de ser alicerçado numa política de solos com instrumentos à altura de regular o mercado fundiário e devolver ao Município o protagonismo que lhe deve competir na promoção do crescimento urbano.

#### Factores relevantes para a dinâmica da divisão da propriedade e da alteração do uso do solo:

- Perfil do proprietário;
- O terreno pode estar estabilizado devido a fazer parte do apuramento de heranças indevidas;
- Acessibilidades;
- O terreno estar integrado em explorações agrícolas e florestais rentáveis;
- O proprietário aproveitou-se do conceito de dinâmica de cultura e de faculdade de destaques e procedeu a uma divisão oportunista da propriedade, conduzindo as parcelas para ocupação unifamiliar, originando uma dispersão de povoamento;
- Necessidade de alienação urgente;
- A não necessidade de alienação que se traduz numa capacidade de espera para vender por preços excepcionalmente vantajosos a uma procura singular de oportunidade;
- A formação do preço influenciado e aferido aos segmentos mais altos do mercado.

O processo de revisão dos PDM deve focar os problemas reais das populações residentes, das suas relações com o território e proceder a uma pedagogia com a apresentação de soluções que ajudem a resolver e estabilizar com dignidade e conforto as condições de vida das famílias e das empresas.

O planeamento deve actuar pela positiva, evitando o proibicionismo abstracto e generalizado em favor de regras explícitas para os diversos casos, partindo dos problemas reais e comprometendo-se com a apresentação de soluções justas, imaginativas, do agrado das populações residentes e proprietários e respeitando o interesse público e os princípios do urbanismo.

O PDM deve dizer quais os problemas que ficam por resolver.

O desordenamento territorial advém do facto da legislação em vigor, e de há séculos a esta parte (desde o fim do Morgadio, que ocorreu no mandato do Marquês de Pombal), permitir facilmente a divisão da propriedade rústica e a construção dispersa fora dos perímetros urbanos.

A abordagem correcta em termos de metodologia do planeamento consiste em demarcar em PDM o perímetro urbano já constituído, integrando os cursos de água que o atravessam, devendo ser os estudos de desenho e composição urbana a configurar as soluções para integrar os cursos de água na malha urbana. O traçado destes corredores em PDM à escala 1:25 000 criam frequentemente problemas à composição urbana, impedindo o correcto traçado do tecido urbano e mesmo dos espaços livres e parques que geralmente fazem o enquadramento próximo destes cursos de água, mas a situação torna-se mais difícil quando se pretende estabilizar alguns troços de ribeiras, rios e frentes ribeirinhas recorrendo a soluções validadas por excelentes exemplos que são clássicos do urbanismo e que passam a ser proibidos por restrições cegas.

A urbanização como competência eminentemente pública deve na sua essência responsabilizar e obrigar o Município. Qualquer promotor de urbanização actua com base numa delegação de competências municipais que lhe comete a faculdade de construir redes de infraestruturas públicas e dividir a propriedade rústica em lotes urbanos ao abrigo de um alvará e de uma caução que na lei anterior (Decreto-Lei n.º 555/99) deveria assegurar a capacidade financeira do Município para a qualquer momento chamar a si a responsabilidade da urbanização comprometendo-se a assim respeitar a confiança e os direitos daqueles que compravam lotes dentro de um processo legalmente enquadrado.

A nova lei dos loteamentos urbanos veio isentar o Município e o Estado de responsabilidades neste processo, fragilizando para além do admissível o interesse público em geral e os direitos dos proprietários que de boa-fé compram lotes nas urbanizações licenciadas.

É pertinente levantarmos a seguinte questão: nos casos das urbanizações em que a maioria dos lotes, devidamente constituídos no registo predial e nas finanças (já não existe prédio rústico), foram alienados sem que o promotor da urbanização tenha executado as obras de urbanização, desaparecendo e deixando uma garantia bancária sempre insuficiente e difícil de executar, neste cenário o que significa a reclassificação do terreno, à luz da justiça do Direito e do procedimento administrativo?

Num ângulo oposto de observação podemos encontrar promotores de urbanizações que são zelosos cumpridores e que têm as obras de infraestruturas prontas para serem recebidas pelo Município em tempo útil, mas encontram as maiores dificuldades em fazer a entrega quando encontram pela frente serviços municipais ainda mais zelosos, colocando objecções e mais objecções, descobrindo sempre novas exigências a coberto de interpretações de nova legislação, tudo plasmado em pareceres técnicos que condicionam e embaraçam a Administração, quantas vezes confrontada com o desconforto destas situações.

### **Divisão da Propriedade**

Há, naturalmente, uma correlação entre a divisão da propriedade rústica e a sua sustentação económica, considerando o uso e as utilizações que decorrem dos princípios do planeamento do território e das perspectivas do proprietário. A fragmentação da propriedade rústica desde há muitos séculos que conflua com a estabilidade e viabilidade das explorações agrícolas e florestais.

O regime do Morgadio, mais do que um critério de defesa da manutenção da base do poder de uma aristocracia rural, era uma forma pragmática de proteger e assegurar a capacidade de sobrevivência da própria produção agrícola. Com o fim do Morgadio, que ocorreu no período pombalino (séc. XVIII), a divisão da propriedade rústica entrou num total descontrolo que se tem agravado. Os PDM de 1.ª geração não resolveram este problema nem o enfrentaram, pelo contrário, ajudaram a legitimar a divisão da propriedade até à famigerada unidade mínima de cultura e facilitaram a construção em espaço rústico fora dos perímetros urbanos à margem do uso agro-silvo-pastoril.

Perante a estrutura cadastral existente conjugada com a expressão fotográfica do território no que respeita ao coberto vegetal, os técnicos do urbanismo têm uma tendência para “castigar” a grande propriedade com grandes manchas arbóreas ou campos de cultura limpos vinculando-os ao uso agro-florestal e “premiar” as manchas de pequenas propriedades geralmente “infectadas” com construção dispersa assumindo aí a “situação de facto” de um uso para-urbano ou mesmo urbano.

Não obstante as razões que assistem às decisões de algum pragmatismo da análise do território, é necessário saber onde deve parar essa rendição aos factos e enveredar-se por um planeamento mais voluntarista e obediente a princípio de ordenamento territorial. A fragmentação da propriedade é um gravíssimo problema que não é fácil de resolver sem instrumentos poderosos de políticas de solos que não existem no nosso corpo jurídico.

Os PDM devem procurar fundamentar a demarcação do perímetro urbano com base numa estrutura, ainda que esboçada, de plano geral de urbanização.

Nas unidades onde há problemas de construção dispersa tem sentido e até pertinência que se procure estruturar unidades territoriais vinculadas à categoria de uso agrícola, caso seja possível agregar e emparcelar os prédios rústicos ao ponto de se formarem explorações agrícolas que sustentem o uso agrícola. A primeira dificuldade que se apresenta prende-se com o preço do solo, o qual está profundamente influenciado pelo segmento do mercado urbano e, à partida, pela própria divisão da propriedade.

A fragmentação da propriedade à medida que a dimensão do prédio diminui induz um aumento do preço por m<sup>2</sup>. Este facto decorre do natural aumento do universo da procura à medida que o preço global do prédio diminui.

Constitui um problema o facto de não haver qualquer tradição nem sistema formalizado de demarcação das explorações agrícolas identificando o conjunto das parcelas que as constituem, distinguindo a parcela ou parcelas autónomas (aquelas que possuem centro de lavoura) e as parcelas dependentes (onde não há qualquer base logística de apoio à exploração agrícola).

Nestas circunstâncias, qualquer prédio rústico está disponível para ser alienado independentemente da sua importância na sustentação da exploração agrícola e acontece que as parcelas autónomas são aquelas que estão mais expostas a uma procura não-agrícola, provocando o desmantelamento e abandono das explorações.

Os PDM, enquanto planos que incidem sobre o pleno do território, são responsáveis pela formalização do estatuto dos usos do solo também para o sector agrícola e florestal, sectores estes que devem obedecer e traduzir as políticas definidas pelo Governo na medida em que as competências dos municípios incidem essencialmente sobre as matérias urbanísticas e não sobre a agricultura e a floresta. Daí a necessidade e importância de uma estreita articulação entre o Município e o Ministério da Agricultura.



## O problema do conceito de áreas urbanizáveis

O abandono do conceito de “áreas urbanizáveis” para o substituir pelo conceito de “áreas disponíveis para a expansão urbana programada” implica o esclarecimento cabal de que os PDM não conferem direitos de urbanização nem de construção na esfera da propriedade de particulares.

Este esclarecimento de princípio é importante, tanto mais que, na prática da gestão dos PDM de primeira geração, actuou-se como se os proprietários dos terrenos das áreas urbanizáveis tivessem garantido o direito de os urbanizar desde que respeitados os parâmetros estabelecidos no regulamento do PDM.

Em alguns PDM onde o desenvolvimento das urbanizações ficou dependente da aprovação prévia de planos de pormenor, os direitos do proprietário privado de urbanizar ou mesmo de construir ficaram suspensos, impedindo o normal desenvolvimento e mesmo a recuperação do tecido urbano.

Em vez de se suprimir ou de algum modo restringir de início as áreas urbanizáveis, aumentando a tensão do mercado através de uma redução de oferta potencial, a solução, porventura, mais lógica passaria por:

- Esclarecer que as “áreas urbanizáveis” passam a ser designadas em PDM por “áreas disponíveis para o Município programar e decidir sobre a expansão urbana”. Teríamos assim os polígonos dos solos disponíveis para a expansão urbana separadamente demarcados e não incluídos nos perímetros urbanos;
- Determinar que em caso algum o proprietário de terrenos rústicos incluídos em áreas disponíveis para urbanizar poderá invocar esse facto para reivindicar qualquer direito de urbanização ou de algum modo agir ou pressionar nesse sentido;
- Assegurar que compete ao Município definir, programar, estruturar e decidir sobre as estratégias urbanísticas, fundiárias, financeiras e sociais relativas ao crescimento urbano;
- Sustentar que dentro dos polígonos de terrenos disponíveis para a expansão urbana o Município dispõe de ampla margem de escolha e negociação para definir os espaços que vão efectivamente ser urbanizados, salvaguardando uma capacidade de negociação essencial para exercer um controlo sobre as dinâmicas do mercado ao ponto de impedir comportamentos especulativos e assegurar a satisfação das necessidades sociais a preços razoáveis.

A hipótese de suprimir áreas urbanizáveis ou de as deslocar usando critérios semelhantes aos utilizados no PDM de 1.<sup>a</sup> geração, será sempre uma operação política e economicamente delicada e tecnicamente difícil de operacionalizar. Esta situação é tanto mais grave quando é certo que essas “áreas urbanizáveis” na maioria dos casos conduzem a formas desordenadas de crescimento urbano, por vezes criando novas nucleações sem sentido.

É sempre muito delicada a decisão de criar um novo núcleo urbano com tudo o que isso implica de dispersão do povoamento e das redes de infraestruturas e equipamentos.

Corre-se o risco de induzir a proliferação de germes de urbanizações isoladas em meio rústico, sem qualquer apoio nas redes de infraestruturas e com a agravante do perímetro e dos parâmetros serem insuficientes para sustentar e viabilizar os custos das infraestruturas que têm de ser construídas de raiz.

É importante desenvolver critérios que ajudem a decidir onde fomentar e onde parar o crescimento urbano. Um dos critérios deverá ser a economia das redes de infraestruturas e de equipamentos, mas é fundamental considerar a satisfação das necessidades sociais em espaços urbanos a preços razoáveis. Neste processo é importante distinguir os aglomerados urbanos com escala das nucleações incipientes.

Os perímetros urbanos não devem englobar as áreas urbanizáveis, acontece que os actuais regulamentos dos PDM integram-nas dentro do perímetro urbano.

A determinação de parâmetros urbanísticos e demais regulamentação deve ser casuística, observando as especialidades e singularidades de cada aglomerado.

O modo como os PDM demarcam e fixam rigidamente as áreas urbanizáveis teve como efeito a valorização desses solos na posse dos seus proprietários, colocando-os em patamares de valorização e preços em condições de decisão que dificultam a sua efectiva urbanização. Podemos mesmo inferir que, frequentemente, o estatuto das áreas urbanizáveis alimenta uma expectância especulativa que impede a sua disponibilização para serem de facto urbanizadas.

A análise do território trabalha com séries de informação temática de base cartográfica ou estatística sempre geograficamente referenciada.

A interpretação das unidades territoriais significativas para a classificação do uso e utilização do solo carece de uma observação sistemática e comparada com a base cadastral, onde cada prédio ou conjunto de prédios sejam avaliados considerando entre

outros, os seguintes factores: localização relativa, acessibilidade, nível de infraestruturização, dimensão da parcela, referenciais do estado estabilização do uso do solo, condições e custos de sustentação da estabilidade do uso do solo, expectâncias e dinâmicas presentes que podem estar controladas ou constituírem um problema.

Sempre que se verifique uma divisão da propriedade rústica deve haver lugar a uma interpelação sobre o efeito dessa divisão nas redes de infraestruturas e na estrutura do povoamento.

Professor Doutor Sidónio Pardal

Lisboa, 18 de Fevereiro de 2009