

## **AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DOS PDM DE 1.ª GERAÇÃO E MÉTODOS PARA A SUA REVISÃO**

### **— “ÁREAS URBANIZÁVEIS” DOS PDM EM VIGOR *VERSUS* SOLOS COM URBANIZAÇÃO PROGRAMADA REFERIDOS NO DECRETO-LEI N.º 380/99, DE 22 DE SETEMBRO**

O território nacional está actualmente sujeito a um conjunto de planos com competências e conteúdos repetidos e sobrepostos, criando um quadro de dependências que condiciona gravemente, não apenas as dinâmicas das actividades económicas, mas também a acção estratégica da vontade política, quer do governo, quer das autarquias, na medida em que não se consegue alterar ou ajustar em tempo útil os conteúdos dos planos, quando estes estão desactualizados ou quando, de algum modo, contrariam de forma negativa e com pressupostos ultrapassados as opções relativas a empreendimentos necessários<sup>1</sup>.

Para assegurar a operacionalidade do sistema de planeamento do território recomenda-se que o conceito de *plano de pormenor* seja mais trabalhado, de forma a contemplar diversas configurações, desde o nível da programação estratégica até ao nível dos projectos de execução, adoptando-se, para cada caso específico, o conteúdo adequado, devendo o processo do plano de pormenor ser evolutivo no seu faseamento. Pode iniciar-se por uma fase de plano/programa estratégico, ao qual deve ser conferida a prerrogativa de poder alterar os conteúdos de todos os outros planos, inclusive de pormenor, que estejam em vigor para a área de intervenção, permitindo, assim, de uma forma directa, expedita e clara, proceder às alterações necessárias a uma governação eficiente do território.

Considerando os elevados custos dos planos de pormenor e dos projectos de execução, justifica-se que sejam apreciados por fases, podendo a aprovação de cada uma das fases ser constitutiva de direitos relativamente aos seus conteúdos específicos, dando garantias para o investimento nas fases subsequentes. Os planos mais detalhados permitem uma avaliação muito mais concreta e segura e, por isso, merecem uma confiança que se sobrepõe aos outros níveis de planeamento mais gerais e abstractos.

Actualmente, a Lei prevê já a possibilidade do plano de pormenor alterar o PDM, desde que se sujeite à ratificação por parte da Administração Central, no entanto o processo é

---

<sup>1</sup> Recomenda-se a leitura do importante artigo de CAUPERS, J., 1995. Estado de Direito, Ordenamento do Território e Direito de Propriedade. *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 3, Junho de 1995.

extremamente moroso, complicado e dificilmente controlável. Sempre que o governo pretendeu intervir de forma mais consequente recorreu a regimes de excepção com poderes especiais (caso da EXPO 98 e do Programa Pólis). A sugestão que aqui trazemos aponta para que se assuma a figura de *Plano de Pormenor Dominante* como instrumento operacional, sujeito a um processo de tramitação especialmente acompanhado, de modo a permitir tempos de elaboração muito mais curtos do que os planos correntes.

A teia de constrangimentos criada pelos planos regionais de ordenamento do território (PROT), planos de ordenamento da orla costeira (POOC), PDM, planos de ordenamento de parques e reservas, planos de ordenamento de albufeiras de águas públicas e planos de bacia hidrográfica, a que se acrescentam as limitações difusas da Rede Natura 2000 e outras condicionantes como as da REN e da RAN, formam no seu conjunto um quadro viscoso, onde é praticamente impossível um planeamento esclarecido que responda eficazmente e com mérito às necessidades de desenvolvimento do país.

Relativamente aos PDM, é necessário que, logo após as eleições autárquicas, a câmara municipal possa avaliar até que ponto o PDM em vigor corresponde ao seu programa político, legitimado no acto eleitoral. No caso de haver desencontros e incompatibilidades de fundo, que impeçam os autarcas de assumir os seus compromissos com o eleitorado, deve ser possível proceder-se a uma revisão intercalar do PDM num prazo não superior a seis meses.

1. Até que ponto o PDM, como está configurado, é um instrumento de apoio à concretização de uma vontade de desenvolvimento municipal que ajuda os autarcas a implementar a sua política? Ou acontece, pelo contrário, que as câmaras municipais não se revêm nos seus PDM, os quais são vistos como um espartilho perverso que serve essencialmente para legitimar um procedimento administrativista?
2. A Lei de Solos de 1976 refere claramente que as câmaras municipais podem expropriar terrenos rústicos para desenvolverem expansões urbanas. Acontece, porém, que tem sido recusada às câmaras municipais a declaração de utilidade pública de terrenos para esse fim. O direito de urbanizar, como competência eminentemente municipal, tem sido desvalorizado ou mesmo perdido, estando colocado ao nível do direito de edificar, o que não é aceitável à luz dos princípios do direito do urbanismo. Fatalmente, vai prevalecer uma tendência para utilizar os PDM como base informadora de toda a administração urbanística, em substituição dos antigos planos gerais de urbanização e dos planos de pormenor. Para isso, o regulamento dos PDM configura-se de modo a permitir interpretações que dêem

cobertura à apreciação de todo o tipo de processos, inclusive os de construção. Gera-se assim um dilema entre um PDM com pouco de urbanismo e muito de regulamento jurídico-administrativo, nomeadamente no que diz respeito ao estabelecimento de parâmetros urbanísticos gerais, que legitima e facilita a gestão corrente, não obstante o risco de dar péssimos resultados, ou um PDM mais estratégico que não entre em matérias que sejam da competência de planos de pormenor, sem os quais a administração fica numa situação embaraçosa.

- 3.** O urbanismo contemporâneo deve reconhecer e assegurar não apenas o direito à habitação mas o direito ao território num sentido lato, onde a disponibilização de espaços para as actividades económicas a preços razoáveis constitui um objectivo fundamental do planeamento. O legislador tem de assumir que compete ao Estado e às autarquias estabelecer um sistema de controlo da valorização objectiva do solo para os diversos usos e utilizações, observando o peso que o preço do solo tem na formação do preço dos produtos finais do imobiliário. Acresce que os encargos a suportar pelas actividades económicas com as suas instalações devem ser compatíveis com o rendimento de cada actividade específica. Esta correspondência é uma exigência para a sobrevivência do próprio sistema sócio-territorial. Assim, o preço dos solos florestais, dos solos agrícolas e do solo para os diversos usos urbanos têm de ser diferenciados de acordo com a renda suportável por cada um destes segmentos de uso e de utilização. O planeamento deve assumir uma racionalidade instrumental na prossecução de uma disciplina do mercado que assegure a disponibilização dos solos a preços razoáveis. Outro requisito é garantir que o território seja tratado com os cuidados próprios de cada categoria de uso. Os planos não podem limitar-se a afectar os solos a determinadas categorias e classes de uso, mas são chamados a enfrentar o problema das relações entre as diversas parcelas do território e as entidades a quem estão confiadas. Os direitos e deveres associados à propriedade imobiliária carecem de uma nova disciplina e de enquadramentos que assegurem a salvaguarda de recursos naturais, a boa utilização social do terreno e a sua rentabilidade, de modo a permitir a conservação do património arquitectónico e paisagístico que lhe estejam associados.
- 4.** No que diz respeito à classificação dos usos do solo e determinação de parâmetros urbanísticos, a legislação não trata dos efeitos destes processos sobre a valorização objectiva do solo. Há uma valorização potencial e estática de todos os terrenos rústicos classificados em sede de PDM como urbanizáveis. Na sequência desta classificação, ocorrerá uma valorização dinâmica do solo, em função das alterações do estatuto jurídico da propriedade, correspondendo à execução da ordenação

urbanística prevista no plano. Em princípio, o PDM não deveria gerar valorizações do solo, as quais, na prática, dificultam o acesso da autarquia e dos promotores privados a esses mesmos solos, cujo preço foi indevidamente inflacionado pelos “direitos” outorgados pelo próprio plano. Neste contexto, os PDM estão a servir de suporte à actividade especulativa e a dificultar a disponibilização dos solos para os desenvolvimentos preconizados.

5. Na afectação dos usos do solo em sede de planos regionais e de PDM o primeiro uso a servir-se é o referente a zonas classificadas de parques e reservas. Trata-se de “zonas únicas” onde, objectivamente, existem ecossistemas raros e de elevado valor, a merecer medidas especiais de protecção e conservação por razões científicas. Os terrenos incluídos nestas zonas, pelo facto de ficarem sujeitos a fortes restrições de utilidade pública, que afectam direitos reais da propriedade privada, devem poder vir à posse pública sempre que os seus proprietários optem pela expropriação.

Nos últimos anos observa-se uma crescente interferência da Administração Pública sobre o controlo do território, em detrimento das prerrogativas da propriedade privada. Este condicionamento das formas de uso e utilização do solo é cada vez mais complexo, burocrático e conflituoso. Os planos, na sua formulação jurídica e técnica, têm perdido o sentido de instrumentos de organização e de exploração de soluções conseguidas, apresentando-se cada vez mais como um *dictat* burocrático, rígido, legitimando-se numa falsa racionalidade e objectividade técnica que não é da natureza da organização sócio-territorial, excepto no caso das “zonas únicas”.

O segundo uso a servir-se deve ser o uso urbano, considerando a sua importância estratégica e estrutural no desenvolvimento sócio-económico, a sua delicadeza e os custos associados.

O terceiro uso a servir-se deve ser o uso agrícola e, por fim, demarcam-se os espaços florestais de produção e outros espaços silvestres.

Não esqueçamos a importante questão da localização nos espaços rústicos dos elementos do sistema urbano que necessariamente, por razões de ordem ambiental, têm de ficar fora dos perímetros urbanos (indústrias poluentes, ETAR, centrais de tratamento de resíduos sólidos, etc.). Estes elementos são mais fáceis de enquadrar paisagisticamente em espaço florestal.

6. Os instrumentos de planeamento devem ser utilizados para regular o mercado imobiliário e, para isso, é urgente que disponham de uma clara informação sobre os comportamentos e parâmetros que se observam na sua área de intervenção.
7. Como operar com o conceito de *áreas urbanas programadas* e como se articulam com as áreas urbanizáveis dos actuais PDM? Se a intenção é confinar as áreas de expansão às necessidades de crescimento estimadas, então impõe-se uma inequívoca intervenção das autarquias na promoção de solo urbanizado e na segmentação da oferta para todos os segmentos do mercado. Este modelo, que pretende, e bem, pôr fim ao desordenamento resultante de urbanizações avulsas e dispersas de forma aleatória, no espaço e no tempo, no interior das grandes manchas de solo urbanizável, implica que a Lei altere os critérios de declaração de utilidade pública para terrenos que as câmaras pretendam adquirir para elas próprias urbanizarem, colocarem no mercado livre e utilizarem para fins sociais. Note-se que, na prática, actualmente, não lhes é facultada esta possibilidade. Se uma câmara pretender expropriar um terreno para urbanizar, além do problema da declaração de utilidade pública, coloca-se a questão do preço pelo qual o iria adquirir, e aqui há já alguma jurisprudência em matéria da aplicação do Código das Expropriações que avalia o solo rústico urbanizável incorporando no seu valor todas as mais-valias decorrentes dos índices do PDM no quadro mais optimista do mercado. Assim, um solo rústico não urbanizável terá um valor de mercado nunca superior a € 25.000/ha (solo agrícola para vinha em região demarcada) e um solo rústico urbanizável, em resultado da classificação em PDM, poderá, para efeitos de expropriação, alcançar valores superiores a € 1.000.000/ha. Esta génese de mais-valias e a forma atrabiliária como elas se movimentam na administração urbanística são um dos mais graves problemas do sistema de planeamento do território em vigor.
8. As *áreas urbanas programadas* pressupõem a existência de um poder autárquico capaz de impor o desenvolvimento urbano dentro de determinados prazos. Como será isso possível com os actuais instrumentos de planeamento disponíveis? O Decreto-Lei n.º 380/99 considera para os planos de pormenor a figura da imposição administrativa como forma de assegurar a sua execução e assim justificar a supressão do conceito de *áreas urbanizáveis*, de modo a permitir que com a revisão dos PDM se reduzam as áreas de expansão dos perímetros urbanos. Ficamos, no entanto, perante grandes indeterminações sobre como fazer valer, na prática, a imposição administrativa e como sustentar política e juridicamente a desclassificação das áreas urbanizáveis excedentárias.

Se o legislador recorre ao conceito de *áreas urbanas programadas* para reduzir o espaço urbanizável e forçar uma maior definição e coerência do crescimento urbano, poderia ter optado por obrigar à elaboração de planos de pormenor como condição necessária para se urbanizar e, assim, impedir que os PDM dêem cobertura a urbanizações avulsas e desenquadradas de uma estruturação conjunta do tecido dos núcleos urbanos.

9. A demarcação de áreas urbanizáveis por excesso leva ao desordenamento do tecido urbano. As restrições às expansões dos perímetros urbanos, se não forem acompanhadas de medidas que assegurem uma oferta excedentária de espaço urbanizado e edificado, induzem uma inflação dos preços, favorecendo a especulação imobiliária.
10. A questão das mais-valias imobiliárias e da valorização e desvalorização do imobiliário num sentido mais geral têm implicações fiscais complexas, articulações com o regime de taxas municipais e interferem directamente com a base económica do concelho. Para uma melhor compreensão desta temática é urgente uma actualização de conceitos, entre os quais destacamos:
  - a) *renda diferencial I* — resulta da diferença de produtividade de capitais idênticos investidos em prédios com a mesma extensão, mas com diferente fertilidade e/ou localização.
  - b) *renda diferencial II* — resulta de investimentos sucessivos ao longo do tempo de capitais com distinta configuração num mesmo prédio.
  - c) *renda fundiária* — corresponde ao excedente proporcionado pela terra no seu estado bruto, considerando aí o conjunto dos meios de produção não criados pelo Homem.
  - d) *valor de base territorial* — corresponde à componente do valor da propriedade imobiliária que não depende da vontade ou iniciativas de investimento do proprietário. Este valor é determinado apenas pela dimensão, localização e usos autorizados do prédio em causa.
  - e) *mais-valia simples* — corresponde ao acréscimo de valor de um prédio em resultado da autorização de uma alteração de uso a nível administrativo para esse mesmo prédio, independentemente de qualquer intervenção de mérito do proprietário.

- f) *mais-valia indirecta* — corresponde ao acréscimo de valor de um prédio em resultado de desenvolvimentos e melhorias no sistema sócio-territorial envolvente.
11. Note-se que as mais-valias só se materializam no acto de venda do prédio ou da alteração do seu estatuto jurídico em conformidade com a alteração do uso autorizado, pelo que não podem servir de pretexto para qualquer ónus sobre a propriedade no caso de o proprietário se manter passivo.
  12. Os PDM devem incluir um capítulo sobre a análise do mercado imobiliário e para isso necessitam de informação sobre os preços de mercado (Código de Avaliações do Mercado). Para se poder ajuizar sobre a justeza e equilíbrio destes valores, é necessário um Código de Avaliações Oficial. É comparando os valores fornecidos por estes dois códigos que é possível fazer diagnósticos e dar orientações para as políticas de solos e estratégias a adoptar nos planos.
  13. As cartas de preços dos solos — os serviços de gestão fundiária do município deveriam publicar regularmente (de dois em dois anos) uma informação detalhada sobre a dinâmica e os preços do mercado imobiliário do concelho, analisando os comportamentos dos diversos segmentos da oferta e da procura. Aí deveriam estar expressas as disponibilidades de oferta e os preços dos solos florestais, agrícolas e urbanos para a habitação, o comércio, a indústria, o turismo, etc. Face a esta informação, podem os órgãos autárquicos estabelecer as políticas de gestão territorial mais ajustadas, no sentido de regular e corrigir eventuais distorções no comportamento do mercado.
  14. Até que ponto os PDM têm provocado uma inflação dos preços dos solos rústicos urbanizáveis, dificultando a acção dos promotores e prejudicando as câmaras municipais, quando posteriormente necessitam de expropriar alguns desses terrenos para a implantação de equipamentos sociais?
  15. Como é que a perequação trata das mais-valias simples? No sistema actual as mais-valias são contabilizadas em sede fiscal, sem se confrontarem com uma avaliação crítica do peso que têm na formação dos preços finais dos diversos produtos imobiliários. Qual o critério para parametrizar e distribuir o benefício das mais-valias e como separá-las dos lucros da actividade empresarial?
  16. As necessidades territoriais para o desenvolvimento que impliquem alterações de uso do solo devem ser objecto de uma cuidada regulamentação e gestão que considerem as mais-valias e as menos-valias geradas nesse processo. No processo de

planeamento devem ser absolutamente inaceitáveis situações de expropriações indirectas.

- 17.** Os municípios são confrontados com o jogo de competências e de poderes deslocados, nomeadamente os responsáveis pelo licenciamento de indústrias e de explorações pecuárias e agro-indústrias. Neste contexto, a poluição causada por estas actividades escapa ao seu controlo. O planeamento é fundamental para organizar a localização destas actividades, de modo a que estas beneficiem de economias de escala em redes de infraestruturas, equipamentos especiais de tratamento de efluentes e de resíduos sólidos, e enquadramentos na paisagem.
- 18.** É necessário alicerçar os planos num processo de planeamento contínuo e aberto a correcções e melhoramentos em tempo útil. Todas as câmaras municipais devem dispor de um serviço de planeamento territorial com capacidade técnica para coordenar o processo de planeamento, incluindo a elaboração do PDM. Neste serviço deve existir uma vertente de planeamento mais dirigida aos espaços urbanos e outra à altura de tratar os espaços rústicos. O recurso a especialistas externos torna-se assim mais eficaz devido à existência em permanência nos serviços da câmara de um corpo técnico capaz de interpretar e aplicar os contributos destes especialistas.
- 19.** É pertinente assumir uma política de habitação para as franjas urbanas onde as famílias de menores recursos possam aceder à habitação em pequenas quintas nas quais se pratique agricultura familiar a tempo parcial. Este modelo de povoamento tem grandes virtudes de estabilização sócio-económica. Até que ponto os PDM em vigor têm desmotivado ou mesmo interditado este tipo de povoamento, induzindo as tipologias de habitação colectiva?
- 20.** Para além dos loteamentos e construções de génese ilegal para habitação, há muitas actividades económicas cujas instalações não estão regularizadas, o que coloca as empresas e os seus empresários numa situação de grande fragilidade. Os planos devem adoptar uma estratégia de apoio, orientação e ajuda concreta a estas empresas, no sentido de, gradualmente, normalizarem a sua situação.
- 21.** À escala do PDM é importante desenvolver a análise económica do sistema sócio-territorial do concelho e aprofundar os estudos e cálculos relativos aos factores que estão na esfera da gestão urbanística e que permitirão avaliar a composição e a dinâmica dos planos de actividade e orçamentos. Esta vertente do PDM deverá ter um carácter estritamente municipal, sem interferência de tutelas, para não complicar o plano formal e entrar em conflito com a autonomia do poder local. Mais uma razão

para haver um desdobramento do PDM que permita configurá-lo como um verdadeiro instrumento de trabalho para a qualificação urbanística do concelho. Nesse sentido, deverá privilegiar-se a explicitação das vertentes que operam sobre a concepção física do espaço e sua disponibilização para os utentes.

22. O conteúdo abstracto e difuso dos PDM e a desfocagem do território patente no regulamento e nas plantas de ordenamento à escala 1: 25 000 não têm permitido o controlo sobre os efeitos deste tipo de planos. A aprovação de um plano territorial nestas condições constitui um risco, porque os autarcas, a população e mesmo os autores do plano não têm ideias claras sobre os resultados do que se está a aprovar. Os autarcas confrontam-se com um plano vago, indefinido, incerto mas profundamente rígido e condicionador da gestão urbanística sem nunca se expor com conteúdos concretos que se prestem a uma avaliação de mérito urbanístico.
23. A realidade territorial, como se apresenta, em termos de povoamento e de distribuição das actividades económicas, recomenda que, num primeiro gesto de planeamento, se atenda, com algum pragmatismo, às necessidades e circunstâncias específicas das famílias e empresas residentes. Assim, surge como pertinente o conceito de plano de estabilização, entendido como um plano único, que, excepcionalmente, assuma um tratamento desigual de propriedades em função das suas relações concretas com os seus proprietários e utilizadores directos.
24. É importante distinguir no processo de planeamento o urbanismo regulamentar, enquanto conjunto de regras gerais e abstractas, do urbanismo conceptual, que especifica soluções de desenho, de uso e de utilização para locais concretos. O segundo deve prevalecer sobre o primeiro ao apresentar soluções de detalhe que venham a ser planeadas e projectadas para cada caso particular.
25. Os conteúdos dos PDM devem ser desdobrados em três níveis:
  - NÍVEL I.** Conteúdo garantístico — corresponde à identificação das componentes invariantes que se pretendem salvaguardar. É a parte mais estável do plano em termos jurídicos, técnicos e administrativos.
  - NÍVEL II.** Conteúdo de articulação com competências governamentais — diz respeito à implantação no concelho de serviços, equipamentos e desenvolvimento de obras que são da responsabilidade da Administração Central. O PDM deve ser facilmente alterado, de modo a acompanhar as evoluções e

alterações que, justificadamente, se venham a verificar sob proposta das entidades competentes.

**NÍVEL III.** Conteúdo relativo às competências específicas da autarquia — os programas e acções contemplados no PDM e que se prendem com competências exclusivas da Administração Local, sempre que se encontrem soluções mais adequadas e actualizadas, deveriam poder ser alterados de forma expedita na esfera das relações entre a Câmara e a Assembleia Municipal.

- 26.** A questão da divisão da propriedade: parcelamento, emparcelamento e reparcelamento. Nos PDM de 1.<sup>a</sup> geração abusou-se de uma regulamentação grosseira dos espaços rústicos, atribuindo-lhes índices de construção e dimensões mínimas para o parcelamento. A este procedimento esteve associada, fundamentalmente, uma atitude restritiva da construção de habitação fora dos perímetros urbanos. O problema do povoamento em espaço rústico não pode ser resumido a esta equação simplista, deixando de fora a complexa questão da habitação dos agricultores e da segunda residência.
- 27.** O PDM não pode limitar-se aos conteúdos da tradicional planta de ordenamento, na qual o essencial é simplesmente autorizar ou proibir a urbanização e a construção. Esta planta, juntamente com a RAN e a REN, constitui o essencial do PDM, o que é muito pobre e contribui para desacreditar o planeamento. A sociedade moderna não prescinde de um sistema de planeamento e depende dele para se organizar e valorizar. Os futuros PDM devem reflectir de forma inteligente e imaginativa as grandes opções relativas às tarefas que incumbem aos diversos serviços municipais, e enquadrar as políticas municipais de relacionamento com as diversas instituições públicas e privadas que actuam na esfera do concelho.
- 28.** O PDM deve tratar de forma sistemática, contínua e integrada as competências municipais, não apenas as que têm uma vertente física territorial, mas também as de carácter económico e cultural, e programar as principais linhas de actuação dos serviços municipais. A simplificação dos planos foi longe demais, a coberto de um pragmatismo excessivo. O planeamento integrado foi atacado, com o argumento de ser complicado e pesado, quando, em boa verdade, esta é a única forma de operar com sistemas complexos, principalmente quando temos de participar na sua concepção. O modelo vigente, responsável pelo desordenamento do território que marca o país, inspira-se nos famigerados planos negativos, que por cá tiveram os seus

“teóricos”. Vem isto também a propósito da necessidade de se aprofundar a crítica ao que foram os últimos trinta anos de planeamento do território em Portugal; crítica às políticas de solos, crítica ao regime jurídico-administrativo dos planos e às suas leis, crítica aos conceitos técnicos e à prática profissional.

- 29.** Os planos têm sido sustentados pelas perspectivas associadas ao crescimento urbano. As novas urbanizações têm monopolizado as atenções do planeamento no pior dos sentidos. Entretanto, chegou-se a um estado de saturação, de excesso de oferta de habitação, principalmente no segmento da habitação colectiva. O mercado está reticente em consciencializar este facto. Nos planos continuam a projectar-se grandes expansões, sem se querer ver, pelo menos como hipótese muito provável, que esses crescimentos são inviáveis. Talvez o planeamento necessário deva adoptar cenários de recuperação e estabilização dos espaços territoriais, considerando um forte abrandamento das dinâmicas de crescimento. Poderá ser excepção o sector do turismo, onde é possível configurar cenários de crescimento, caso as políticas neste domínio tiverem uma visão estratégica que cativa uma procura internacional de alto nível que se fidelize aos produtos nacionais.

Professor Doutor Sidónio Pardal