

ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E O DIREITO DE ALTERAÇÃO DO USO DO SOLO

A tradição de se desenhar um plano de zonamento de usos do solo independente das regras do mercado fundiário está na origem de frustrações e de algum cepticismo com que os decisores políticos encaram a prática do planeamento urbanístico.

De facto, antes de se definir qualquer ordenamento físico concreto do território é condição que, previamente, se opere sobre o estatuto da propriedade fundiária de modo a garantir uma separação dos mercados de solos florestais, agrícolas e urbanos.

Na área metropolitana de Lisboa tende a haver um único mercado de solos, todo ele referenciado ao uso urbano ou para-urbano. É assim que a baixa de Colares está a deixar de ser utilizada como espaço agrícola ao ser o solo transaccionado a preços que actualmente oscilam entre os 700 e os 1000 escudos/m². Mesmo que não haja loteamento urbano, a lógica é a da segunda residência e do lazer, remetendo-se a rentabilidade agrícola para um plano marginal.

O mesmo acontece na várzea de Sintra mas com preços já mais elevados.

É necessário enfrentar a realidade de que todo o solo privado da área metropolitana de Lisboa está expectante para o uso urbano e são insustentáveis as pressões nesse sentido, por processos legais e ilegais. A administração pública confrontada com uma avalanche de pretensões pontuais, parcelares, não dispõe de uma política de solos coerente e de instrumentos de gestão eficazes para enquadrar os direitos de desenvolvimento dos privados.

O que está em causa é a capacidade social de arquitectar o meio de construir o habitat individual e colectivo. Esta capacidade passa pela definição racional de uma política de solos e envolve uma exigência poética que é o suporte da qualidade de vida.

A continuação da especulação imobiliária que, na prática, actua sem limitações significativas, inviabiliza qualquer processo de ordenamento territorial. O poder de decidir sobre a alteração do uso do solo é uma questão chave que joga com grandes interesses públicos e privados.

À luz de uma doutrina moderna do Direito Urbanístico este poder não pode ser arbitrariamente exercido por políticos ou técnicos. E, na ausência de mecanismos jurídicos e administrativos que permitam a tomada de decisões correctas sobre esta matéria, é frequente vermos responsáveis políticos e técnicos da administração pública em situações embaraçosas porque lhes caem sobre os ombros poderes de decisão que normalmente

devem ser exercidos segundo o especificado na Lei e num enquadramento institucional que garanta isenção, transparência e evite actos de discricionariedade.

Falta-nos um consistente quadro legal mas devemos reconhecer que a legislação urbanística existente tem virtualidades que estão longe de ser utilizadas pela administração pública por incapacidade técnica e política dos seus aparelhos.

Assim, o processo urbanístico navega numa cripto-ilegalidade e esta situação atingiu uma tal dimensão que inibe em grande parte a acção da administração pública.

O fenómeno das urbanizações ilegais é um poder pelo facto consumado face ao qual os órgãos de soberania e os partidos políticos têm recusado sem medirem bem as consequências do desastre ambiental que estão a aceitar tacitamente. É uma verdade que o Estado se prepara para "esquecer" com tolerância e impunidade os crimes de loteamento ilegal que afectam dezenas de milhares de hectares da área metropolitana de Lisboa. Ninguém, na prática, nem as autarquias nem os Governos se sentiram, até aqui, capazes de agir juridicamente nesta grave questão de fundo.

Também não se conseguiu chegar à definição de uma política de solos, sem a qual não me parece possível alcançar soluções para o problema da habitação e muito menos para o ordenamento racional dos usos do solo.

A habitação, mais do que um simples direito, é uma necessidade básica, um problema de sobrevivência que envolve a dignidade do indivíduo e da família.

Sem uma resposta coerente e viável para o problema da habitação a sociedade fica moralmente enfraquecida e qualquer Governo, na prática, perde autoridade para assumir a sua competência no domínio urbanístico.

Neste contexto surgem alianças *contra natura* entre os que procuram justamente resolver o seu problema residencial e os loteadores ilegais. Confundem-se no mesmo processo os necessitados de 1.^a habitação com outros que agem por oportunismo e que sem escrúpulos realizam operações financeiras especulativas.

A administração pública, em vez de ter uma acção de antecipação definidora de regras e de formas para o desenvolvimento das estruturas territoriais, anda a reboque das iniciativas parcelares e desencontradas de promotores privados e, o que é mais grave, em grande parte começa de uma forma ingénua e fatal a deixar-se responsabilizar pela "recuperação" dos clandestinos. Mas a herança das urbanizações ilegais não é mais animadora. As elevadas cargas de construção, infraestruturas deficientes, escassez de

equipamentos, espaços exteriores por tratar são ainda a regra apesar do notável esforço que as autarquias estão a empreender para pôr cobro a este quadro de coisas.

Os serviços precisam de ser dotados de meios para informar as pretensões de particulares com fundamentação em planos devidamente regulamentados e apreciarem, com critérios urbanísticos consistentes, os estudos de loteamento e praticarem uma gestão rigorosa na passagem dos alvarás.

A avaliação crítica da qualidade arquitectónica dos projectos dos edifícios e dos espaços exteriores é também um importante campo a desenvolver e onde actualmente há uma demissão quase total.

As fraquezas do sistema de gestão estão na origem de um crescimento urbano deficiente com fuga aos encargos de infraestruturas, mais-valias e má qualidade da construção.

Podemos estimar que, em média, cada fogo que se constrói cria um deficit de 600 contos referente a insuficiências no sistema territorial e que passam a ser imputadas à administração pública.

Note-se, no entanto, que esta verba é paga pelo comprador da habitação só que não é investida na construção do meio urbano, sendo retida como sobre-lucro pelo proprietário. Vem a propósito distinguir aqui a figura do proprietário fundiário e do promotor imobiliário para apontar que a retenção ilícita da mais-valia é embolsada pelo primeiro. Reconheçamos que ninguém enfrentou ainda a questão de fundo que passará necessariamente por um novo conteúdo de estatuto de propriedade. Não se trata de se pôr em causa, de algum modo, a propriedade privada como um direito básico, constitucionalmente reconhecido, mas sublinhamos a urgência de rever o seu estatuto dando-lhe um conteúdo compatível com a sua função social, o que implica retirar-lhe o direito de alterar o uso do solo e de simplesmente construir (*o jus aedificandi*).

Tem de ser mais clara a dissociação entre as prerrogativas do domínio privado, com os seus direitos de utilização e desenvolvimento da propriedade, e as competências do *imperium* do Estado relativamente ao direito de alteração do uso do solo.

Na prática actual, a conveniência do proprietário privado domina sobre o interesse colectivo e tem uma ampla margem de manobra para influenciar, a seu favor, uma administração pública pouco alicerçada, uma ordem institucional frágil e mais dependente de vontades e opiniões de pessoas e grupos do que de um Estado de Direito.

É neste contexto que se compreende o retraimento do poder autárquico caracterizado pela gestão pragmática do sistema, coexistindo em paralelo com problemas críticos, evitando grandes inflexões e aceitando o *status quo* urbanístico. Assim, os Serviços Municipais remetem-se para a gestão corrente como quem aceita uma fatalidade e isso torna-se um vício porque a falta de capacidade, para questionar o crescente desordenamento territorial, estimula a propaganda enfática das acções secundárias e criam-se perigosas ilusões sobre os progressos alcançados.

É a debilidade institucional que, afinal, se repercute no comportamento inseguro do poder político face aos problemas urbanísticos e não só. Então o primeiro passo é dar suportes institucionais à Administração Pública e aqui o corpo do Direito Urbanístico e a eficiência dos tribunais é determinante.

Por princípio, o território rústico não pode ser urbanizado em função da divisão cadastral, mas é essa lógica parcelar que domina no actual crescimento urbano. Não é rara a iniciativa de um proprietário prejudicar a dos vizinhos. Por todas estas razões não se pode reconhecer à propriedade privada nenhum poder de decisão em eventuais alterações da classificação do uso do solo, referente à respectiva parcela; também quero deixar claro que, esse poder, não deve ser directamente atribuído ao poder político, mas deve decorrer de leis gerais e de um processo de planeamento flexível, reportado a planos elaborados com qualidade técnica e obedecendo a objectivos definidos segundo regras democráticas.

A obrigatoriedade de se praticar uma gestão do ordenamento territorial planeada de forma explícita tem a virtude de reduzir a margem de actos abusivos e facilitar a saudável fiscalização e controlo da Administração Pública.

Acresce que não é possível definir os parâmetros concretos do estatuto da propriedade privada recorrendo apenas à lei geral, porque a especificação do uso de uma determinada parcela de terreno só é possível recorrendo-se aos planos que são, portanto, um complemento fundamental da lei geral.

Os planos de ordenamento, ao definirem os usos do solo, determinam variações consideráveis no seu valor. É, contudo, sustentado pelos especialistas do Direito Urbanístico como Enterria e Alfonso que isso não confere qualquer direito de indemnização aos proprietários, mas deve-lhes ser reconhecido o direito de serem afectados equitativamente pelos benefícios e encargos. Ora isto só é possível se a autarquia for capaz de praticar uma gestão urbanística perequacionada.

O rigor na gestão urbanística passa por um tratamento particular imaginativo e humano de cada caso. É importante sentir-se a diferença que há entre o nível dos processos de loteamentos urbanos e o nível da evolução local das habitações onde os agregados familiares naturalmente necessitam de proceder a ajustamentos relacionados com o seu crescimento. Neste caso, a pretensão de possíveis ampliações de fogo, não podem ser tratadas como um acto especulativo. Defendo uma grande flexibilidade na gestão do detalhe urbano, mesmo em zonas classificadas, tendo por princípio que a finalidade última é proporcionar ambientes onde as pessoas vivam com conforto. Vem aqui a propósito lembrar que a gestão urbanística é essencialmente conseguida por formas de diálogo criativo e não pode ser reduzida a actos administrativos burocráticos de fria fiscalização e policiamento.

Farei agora algumas observações a questões concretas do meio físico da área metropolitana de Lisboa: a divisão administrativa actual e o quadro das atribuições e competências das autarquias determinam, em parte, relações entre os centros de decisão e os lugares por eles afectados. Contudo, a dinâmica própria de uma área metropolitana multiplica as acções transformadoras impondo ritmos de vida e criando situações que escapam à capacidade de apreensão das instituições tradicionais.

Podemos dizer que ainda não sabemos controlar satisfatoriamente sistemas a esta escala. Sob o ponto de vista biofísico constata-se que dentro do espaço dominado pelo fenómeno metropolitano ficam grandes hiatos de terrenos rústicos que, contraditoriamente, vêem reforçado o seu valor como recurso agrícola, florestal e elemento estruturante da paisagem; mas por outro lado são facilmente degradados em consequência das pressões e expectativas do crescimento urbano.

Por isso é necessário demarcar de forma consistente os solos agrícolas e florestais da área metropolitana de Lisboa e viabilizá-los mantendo esse uso. Todos sabemos que há propriedades florestais com centenas de hectares em zonas críticas que estão ameaçadas de destruição passando eventualmente por eufemísticas urbanizações turísticas.

Outros recursos naturais, como a Mata dos Medos, a Serra de Sintra, as dunas e os pinhais do Guincho e Malveira da Serra, as praias e dunas de Almada, etc., estão abrangidos pela dinâmica transformadora do sistema metropolitano e a sua salvaguarda não passa pela negação ingénua da realidade em transformação, caindo-se em medidas radiciais de protecção, afinal inoperantes, mas antes pela concepção de novos equilíbrios que contemplam a viabilidade do seu uso intensivo.

A questão passa portanto pela qualidade das transformações e remete para a imaginação, o mérito arquitectónico, vontades políticas esclarecidas e não se compadece com ingénuas intenções de ecologismo de cariz mais ideológico do que científico.

A instrumentalização dos problemas ambientais para cobrir estratégias de poder tem originado situações de confusão no nosso já precário sistema de planeamento. Veja-se o exemplo dos incríveis PROT (Planos Regionais de Ordenamento do Território) da ex-Direcção Geral de Ordenamento que, ostensivamente marginalizam os outros organismos da administração central e também as autarquias.

As figuras que, apesar de tudo, têm coerência e que melhor se articulam com a organização política e administrativa do País são o Plano Director Municipal (PDM); o Plano Geral de Urbanização (PGU); os Planos Parciais de Urbanização e os Planos Urbanísticos de Pormenor.

À escala regional e nas áreas metropolitanas são necessárias figuras adequadas de planeamento que só podem ser concebidas e regulamentadas face às instituições que vierem a ser criadas a esses níveis.

Para os municípios das áreas metropolitanas o PDM, como está actualmente regulamentado, é inoperante porque não responde em tempo oportuno às exigências da gestão corrente e opera a uma escala desajustada para filtrar os problemas de espaços em rápida transformação.

Além disso, a interdependência municipal no que se refere às redes principais de infraestruturas, equipamentos e serviços acentua-se e leva as autarquias a procurarem formas de cooperação improvisadas, nem sempre fáceis de sustentar e sempre insatisfatórias devido ao seu carácter parcial e episódico.

São portanto inultrapassáveis as limitações decorrentes do facto de não existir um órgão político e administrativo com competência para actuar de forma integrada à escala supramunicipal. Isto não deve implicar qualquer recuo na autonomia local, a qual não deve ser entendida como isolamento ou independência, mas como um direito de participação activa e consequente na gestão do espaço colectivo.

A evolução das formas de participação local são indispensáveis para garantir a consciência do que é o interesse público sem a qual a administração fica particularmente vulnerável às pressões dos promotores privados.

As formas de pressão são diversas mas quero evidenciar aqui a provocação de estados de ruína ou destruição em que o titular se demite de garantir a função social da sua propriedade. A fixação dos usos e a anulação das expectativas de alteração do uso do solo ou de sobre-utilização urbana à margem do que esteja especificado nos planos são condições básicas para garantir a conservação do património.

A legislação não é eficaz sem os planos porque são estes que particularizam a lei geral tornando-a aplicável aos espaços concretos. Assim, os planos de ordenamento territorial, apesar da sua complexidade e do seu carácter singular de um determinado espaço, são indiscutivelmente uma fonte de Direito objectivo. É através dos planos que em última instância é possível definir positivamente o conteúdo concreto do estatuto da propriedade privada. Os planos são assim uma parte fundamental do corpo jurídico.

A inexistência de uma prática regular de planeamento, na generalidade dos municípios da área metropolitana de Lisboa, impede a eficácia da Lei geral.

Professor Sidónio Pardal