



SOBRE A CLASSIFICAÇÃO E RECLASSIFICAÇÃO DO SOLO

Exercício de Leitura e Interpretação

Sidónio Pardal

**Texto apresentado à Assembleia da República na audição de 21 de Janeiro, referente à
Apreciação Parlamentar n.º 6/XVI/1.ª - do Decreto-Lei n.º 117/2024, de 30 de Dezembro, que
altera o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial.**

Sobre a classificação e a reclassificação do solo

Decreto-Lei n.º 117/2024, de 30 de Dezembro

Exercício de Leitura e Interpretação¹

Pode inferir-se, a partir deste decreto-lei, que nenhum Governo ou deputado deseja o desordenamento do território ou o agravamento da crise da habitação. Porém, desde o início dos anos 60, as dificuldades no domínio do planeamento do território têm vindo a acumular-se devido a falhas de literacia urbanística, o que se revela na analogia dos discursos e na quase unanimidade que sustenta a legislação de base, não obstante as incoerências flagrantes.

Leia-se, por exemplo, sobre a classificação do solo, o artigo n.º 25 do DR 15/2015, ou o Código das Expropriações, que estipula que o valor do solo não pode ser superior a 25% do custo da construção, o que não corresponde à decomposição dos custos observada na realidade.

Para salvaguardar a democracia, o acto de legislar tem limites prudenciais que explicam a distinção entre as disposições da constituição, as leis, os decretos-leis, as portarias, os avisos, as normas, os regulamentos, as directivas, os referendos, entre outros instrumentos jurídicos com consequências na gestão do território, mas não directamente na concepção e materialização urbanística do território como objecto arquitectado.

Ora, o corpo jurídico é hoje fundamental para o enquadramento social do ordenamento do território. Na elaboração das leis, o que é levado à votação deve obedecer a uma lógica com sentido na singularidade do contexto socioterritorial. Há matérias no ordenamento do território que se apresentam como princípios, axiomas que levam a proposições, cuja verdade ou racionalidade se comprova por demonstração. Há um domínio teórico do urbanismo que, à semelhança do teorema de Pitágoras, por exemplo, não se submete à votação, devendo ser compreendido e aceite como *adquirido*. Há matérias onde prevalece a razão, as leis da ciência, as suas axiomáticas e os princípios fundamentais do Direito, de forma a precaver o risco do voto

¹ Os textos em fundo amarelo são excertos do DR 117/2024.

banalizado. É por isso que existe a Constituição, mas nunca é demais cuidar do rigor sintáctico e lógico dos textos.

A análise do aumento descontrolado dos preços da habitação nas zonas de maior procura em aglomerados urbanos mostra que a publicidade dessa inflação se reflecte nas expectativas de valor e comportamentos das ofertas no mercado imobiliário em todo o país. Mas as diferenças geográficas e a realidade circunstancial dos lugares acabam por se impor quando há necessidade de vender ou quando a oferta é superior à procura.

Acontece que nas zonas críticas onde a procura de edifícios para habitação e outras utilizações complementares é fundamental, mas onde os valores de venda e de arrendamento não são acessíveis, a resposta de urgência por parte das entidades públicas é promover acções que assegurem o aumento da oferta a um preço justo, que se pode designar de moderado ou acessível. A entidade competente, em primeira instância, para intervir é, obviamente, o município, que tem ao seu dispor o instrumento principal de assumir a produção de solo urbano em toda a gestão, até chegar ao produto final, para que possa agir em conformidade. A parceria com base em concertação ou contratualização com entidades particulares deve respeitar o estatuto de exclusividade do município como entidade detentora da competência e da responsabilidade de urbanizar.

As falhas de clarificação no que concerne às responsabilidades e ao protagonismo da Câmara Municipal, no caso de optar por delegar competências para a realização das obras de urbanização, mediante a prestação de garantia, estão na origem dos problemas.

Quando solo já, formal e oficialmente, classificado como urbano no PDM, mas **“ainda não completamente urbanizado”**, ou em situação de simples prédio rústico, mas classificado como solo urbano, está na posse de particulares, a Câmara Municipal tem muita dificuldade em trazê-lo para o mercado a preços aceitáveis, seja para promoção de iniciativa pública, seja para os promotores privados e a probabilidade de, por aí, se construir habitação a preços razoáveis e acessíveis é nula, a não ser que se entre com subsidiação a fundo perdido, o que se traduz no fracasso financeiro da gestão urbanística.

No contexto jurídico vigente, a forma mais eficaz de regular o mercado é a seguinte:

1.º – Promover literacia económica sobre a avaliação do património imobiliário e difundir informação sobre os imóveis problemáticos e não resolvidos localizados dentro dos perímetros urbanos. Instruir sobre a lógica económica que rege as relações socioterritoriais e mostrar como se avalia o valor normal do mercado imobiliário, nos diversos contextos de localização, dimensão, uso, utilização, direitos de desenvolvimento, eventuais ónus e outros factores contextuais a considerar.

2.º – Intervenção do município, exercendo o poder que a lei lhe confere para expandir o perímetro urbano através da expropriação de solo rústico, de forma a nele promover a implementação do crescimento e do desenvolvimento urbano. No entanto, este caminho está minado, com riscos e armadilhas, sobretudo devido a erros de interpretação do Código das Expropriações, à evocação deslocada e abusiva do direito de reversão, entre outras dificuldades, mas é inevitável enfrentar e remover estes obstáculos para resolver a crise da habitação e do ordenamento do território.

3.º – *In extremis*, recorrer à venda forçada no solo urbano e à renda forçada no solo de uso agrícola, limitada a uma época. Ao contrário do que parece, este modo de intervenção pode ser conduzido de uma forma positiva e sempre vantajosa para os proprietários, ajudando a normalizar a função económica do seu património. A utilização destes instrumentos pelos municípios e pelo Estado requer meios, funcionários especializados e com experiência prática, uma estrutura hierarquizada para a gestão, e deve avançar de forma gradual com intervenções de ensaio, experimentais e monitorizadas.

Neste contexto, o DL 117/2024 é um contributo positivo, mas peca por ser insuficiente e ainda não ir ao cerne do problema.

O ensino do Urbanismo, não como disciplina, mas como curso, foi iniciado em 1971 na Universidade Técnica de Lisboa, por iniciativa do Professor Manuel da Costa Lobo. A disciplina de Direito do Urbanismo surge em Portugal em 1992 por iniciativa do Professor Diogo Freitas do Amaral e é compreensível que a relação deste ramo do Direito com a prática do urbanismo seja ainda incipiente. Mas, muito antes, arquitectaram-se em Portugal espaços urbanos geniais. Entre muitos, destacam-se, em Lisboa, a Praça do Comércio, desenhada pela equipa de Manuel da Maia, e a Avenida da Liberdade, traçada por Malaquias Leal. No Porto, é notável a Praça do Município concebida por Marques de Silva. Estas obras têm tudo a ver com

criação arquitectónica. A introdução de legislação neste processo requer prudência e a consciência de que o determinante é o objecto resultante da arte de bem projectar.

Este decreto-lei tem como intuito simplificar procedimentos jurídicos e administrativos, de modo a permitir que as Câmaras Municipais e as Assembleias Municipais exerçam as suas competências urbanísticas de forma mais célere, tendo em conta a necessidade de encontrar soluções para a “crise da habitação”.

A questão da habitação não deve ser isolada e desligada da composição integrada e inclusiva da unidade de vizinhança. O diploma revela que o Governo está consciente de que há problemas, dificuldades e até impedimentos no sistema de planeamento do território, que são a causa da “crise habitacional”. No entanto, o Governo pode ir mais longe e constatar que a crise se alastra a todo o território: – à floresta, ao ordenamento agrário, ao planeamento urbanístico em geral, porque o sistema assenta em equívocos, omissões e indeterminações.

I. A classificação do solo tem de obedecer ao princípio taxonómico da correspondência, observar o conceito de ocupação, de uso, de utilização e função, atender aos significados de categoria e de classe que devem obedecer aos enunciados que constam na Topologia.²

II. É fundamental compreender a diferença entre direito de edificar e direito de urbanizar, decorrente da axiomática do ordenamento do território.

III. A lógica que assiste ao facto de o uso do solo florestal ser imperativo e, por isso, requerer um “Regime Florestal” (ver Lei de 1901), do uso agrícola não ter carácter imperativo e de o uso urbano poder ser assegurado com recurso à imposição administrativa através de Planos de Pormenor com efeitos registrais, é uma matéria de elevada complexidade cuja fundamentação decorre das especificidades estruturais de cada um dos usos, explicadas pela Engenharia Florestal e pela Engenharia Agronómica. A legislação falha, se ignorar esses fundamentos.

IV. Os planos territoriais não devem agir por omissão e devem estar informados sobre a economia do território onde incidem, avaliando e

² Recomenda-se a consulta do artigo “A Classificação do Solo” no site:
https://www.sidoniopardal.com/_files/ugd/c3df5c_e57041ffe019441bab9cbe5112a6ecff.pdf.

explicando as repercussões que têm sobre o mercado fundiário e sobre os valores e os preços do mercado imobiliário em geral.

V. A relação entre os diversos instrumentos de planeamento deve ser estabelecida tendo como referência a finalidade de arquitectar, construir e conduzir o território como objecto, com sentido útil e valor estético.

VI. O ordenamento do território, até há pouco tempo, foi construído com saber artesanal depurado ao longo de séculos. Hoje é projectado por licenciados em universidades e executado sob fiscalização técnica e financeira, indiferentes à funcionalidade e à estética dos espaços e objectos finais. Este problema resolve-se com critérios selectivos, onde a cultura, a erudição, o talento, a arte e a estética têm de prevalecer.

No século XX, Ruy Ferro Mayer, Professor do Instituto Superior de Agronomia, foi provavelmente a pessoa mais habilitada para armar uma encosta em socalcos, construir um açude, ou uma ponte, abrir uma levada, regularizar uma ribeira, com as mais subtis técnicas artesanais da arquitectura rural, entre outras obras de desenho pragmático. No entanto, o seu trabalho notável quase caiu no esquecimento. Estas falhas de memória, por um lado, e a propaganda de teorias enganosas, devem alertar para o problema da competência na elaboração dos planos, dos projectos e das leis que os regulamentam.

VII. Os lugares, as aldeias e os bairros citadinos, são sistemas territoriais vivenciais, em permanente adaptação às suas múltiplas utilizações. A interferência burocrática e administrativa na relação das pessoas com o seu território (espaço da casa, do trabalho, da comunidade) carece de especiais cuidados de respeito, de legitimidade consuetudinária e evidente e de mérito reconhecido por essas pessoas.

VIII. A inoperância dos instrumentos de planeamento em vigor é uma fonte de contencioso sistémico na relação da sociedade com o território e este decreto-lei é um sinal de alarme para a necessidade de reformular o regime de gestão do território.

IX. No decorrer da elaboração de um plano territorial, da elaboração de cartas de condicionantes e, depois, nas suas interpretações e apreciação de viabilidades e compatibilidades, são emitidos, concedidos e sonegados milhões de euros sob o manto de uma tecnocracia fraudulenta, sem qualquer escrutínio, porque estes valores não constam nestes processos. É curioso o

tabu em torno desta questão, mesmo quando, se bem vistas as coisas, a sua relação com a crise financeira é quase de causa e efeito.

X. As “entorses” se é que lhes podemos chamar assim, começaram com os loteamentos em avos indivisos, onde, na altura, ilustres mestres viram «a oportunidade de a classe média ter acesso à habitação». Os planos integrados do FFH promoveram a segregação social com os “planos integrados” e as “reservas” inverteram a lógica do urbanismo, ao subentenderem que o seu negativo é “espaço alternativo” para a urbanização, edificação...

XI. Ainda no passado mês de Dezembro, na Entidade Nacional da RAN, obedecendo ao regime desta restrição considerada de utilidade pública, foi deferida a pretensão de edificar um hotel com 9000 m² de superfície coberta numa exploração agrícola com 28 hectares, à luz da compatibilidade do “turismo em espaço rural” com a reserva agrícola nacional. No âmbito deste mesmo diploma, da RAN, a pretensão de transformar um tanque existente, numa piscina com 42 m², situada numa exploração agrícola com 188,5 hectares (1 883 500, 00 m²) foi indeferida. Assim funcionam os diplomas estruturantes do ordenamento do território.

XII. O solo rústico, quando passa a solo urbano, não é requalificado, mas reclassificado. A desejada qualificação ou o desgosto da desqualificação dependem do mérito arquitectónico aplicado ao desenho urbano e aos projectos dos edifícios.

XIII. Nos instrumentos de planeamento do território, à luz da razão e da lógica inerente aos espaços socioterritoriais, não tem sentido haver hierarquias. Os planos são desenhos abstractos e regulamentos, distantes dos objectos finais que serão os espaços reais, sejam silvestres, agrícolas ou urbanos, edificados ou não.

XIV. Cada plano tem um conteúdo específico que se distingue pela escala, densidade de informação e de rigor mais ou menos próximos dos projectos que detalham o trabalho de execução dos objectos, estes sim, possíveis de apreciar pela sua estética, robustez e funcionalidade.

Ao longo de todo este processo, a atenção deve estar focada nos valores do objecto final. No entanto, o critério está invertido. A obediência ao plano prevalece sobre a qualidade, o valor, a necessidade e o interesse do objecto final. A lógica manda que se a entidade decisória sobre a aprovação

do PDM, do PU, do PP e dos projectos é a mesma, deve ela ter a responsabilidade, podemos dizer a obrigação, de a qualquer momento aferir o instrumento que está mais próximo da realização da obra, da construção do objecto final, sem ter de ir alterar instrumentos que foram ultrapassados num processo que, por natureza, é evolutivo. A hierarquia dos planos é um conceito deslocado que ofende o urbanista, o engenheiro e o arquitecto que no decurso do seu trabalho aprofunda o programa, desenvolvendo ideias, num trabalho criativo que só termina com a conclusão da obra. Mesmo nesse momento, podem surgir ideias que justifiquem alterações, ajustamentos e adaptações. O congelamento jurídico e administrativo dos planos constitui uma perversidade recente, fonte de disfunções impostas por lei. O disposto no artigo 79.º do RJIGT sobre Contratos para planeamento. 2 – A câmara municipal pode obrigar-se através de contrato para planeamento, perante um ou mais interessados, a propor à assembleia municipal, a aprovação, a alteração ou a revisão de um plano de urbanização ou de um plano de pormenor. Seria de supor que por esta via se possa alterar o PDM para o corrigir e actualizar, mas a interpretação do disposto no artigo 72.º 4 – A reclassificação do solo processa-se através dos procedimentos de elaboração, de revisão ou de alteração de planos de pormenor com efeitos registais, levanta a dúvida e presta-se a considerar que os PU não podem alterar o PDM no que respeita à reclassificação do solo. Como é então possível operar quando o PU inclui solo urbano e solo rústico, ambos classificados como tal no PDM, sem poder fazer reclassificações e tendo de respeitar o princípio da igualdade? Os prédios em solo rústico ficam dentro do perímetro do PU sem entrar na equação da perequação que, por isso não está a ser considerada em alguns PU e é proposta em outros com flagrante tratamento desigual dos prédios distribuídos por Unidades de Execução demarcadas a preceito com parâmetros estabelecidos à margem de cuidados de distribuição igual de benefícios e de encargos.

O conceito de «unidades operativas de planeamento e gestão» aparece no RJIGT como parte do conteúdo material do PDM, pelo que se questiona como poderão ser alteradas, ajustadas, revistas ou actualizadas.

A interpretação literal do RJIGT limita a “alteração e actualização” dos planos municipais à adaptação «só para obedecer e transpor programas de âmbito regional e nacional», o que não faz sentido e, porventura, o legislador teria outros subentendidos, mas a confusão expande-se.

XV. A clarificação das competências do urbanista, enquanto coordenador de planos e projectos territoriais, leva Kevin Lynch a afirmar

que «*the planning designer must be engaged in what might be called “continuous design”*». A qualidade do trabalho investido nos instrumentos de planeamento do território só pode ser avaliada pela sua utilidade, estética e outros valores materializados nas estruturas físicas presentes nesse território.

«Objeto

O presente decreto-lei procede à sétima alteração ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 80/2015](#), de 14 de maio, na sua redação atual.»

1. O objetivo de «**garantir a oferta de habitação digna e acessível**» deve estar associado ao desenvolvimento integrado do território, dando resposta a todos os segmentos da procura e à multiplicidade de espaços adaptados para as actividades e utilizações complementares do habitar.
2. «**...a criação de soluções de venda a preços compatíveis com a capacidade financeira das famílias...**» implica uma estratégia financeira aplicada à produção de solo urbano e à gestão urbanística de cada aglomerado, onde a parametrização e distribuição de mais-valias directas é particularmente relevante, mas a valorização estética e a atractividade da urbe como um todo são factores determinantes. O controlo dos preços faz-se dentro de uma equação com as seguintes variáveis:
 - a) Valor de mercado do solo rústico;
 - b) Valor de expropriação – por utilidade pública para a Câmara urbanizar – aqui reside a confusão devido às diversas formas de interpretar e aplicar o Código das Expropriações cuja redacção tem graves falhas;
 - c) Custos de contexto associados às indeterminações, incertezas e arbitrariedades instaladas no âmbito da administração dos instrumentos de planeamento do território;
 - d) Custos da urbanização – protagonismo do município e, caso este assim o decida, do urbanizador em quem o município delegue a responsabilidade de executar as infra-estruturas mediante uma garantia financeira
 - Encargos com projectos de urbanização.
 - Encargos com licenças, taxas e impostos.
 - Lucros do promotor – surge aqui a questão de, no caso de o promotor ser privado, mas também se a promoção for pública, como aconteceu no Parque das Nações – Expo 98, não se fazer uma separação do que são mais-valias, do que são lucros e do que, eventualmente, possam ser

prejuízos do empreendimento. Esta diferenciação era feita nas urbanizações realizadas no Estado Novo, na política de Duarte Pacheco, até meados dos anos 60;

- e) Encargos administrativos, financeiros e de comercialização dos lotes para edificação;
- f) Valores e preços do solo urbanizado para as diversas utilizações. Análise crítica da qualidade do projecto urbanístico. Estratégia de distribuição e de venda dos lotes, considerando aqueles que se destinam a promoção de habitação para oferta pública em arrendamento. A oferta pública em arrendamento não deve cingir-se à habitação, mas à procura de imobiliário para outras utilizações como lojas, escritórios, armazéns, pequenas unidades industriais, sempre sem *dumping*, o que pressupõe um tratamento paralelo da questão da habitação socialmente assistida;
- g) Custo dos projectos de arquitectura;
- h) Custo associado ao licenciamento da edificação;
- i) Custos da construção;
- j) Encargos administrativos, financeiros e de comercialização do edificado – produto final;
- k) Lucros do promotor da edificação;
- l) Valores e preços finais.

O 1.º factor – valor de mercado do solo rústico – é o ponto de partida para a formação do custo do produto imobiliário final. A questão principal reside na falta de clareza quanto àqueles que têm e exercem o direito de urbanizar e em como e em que condições acedem à posse do solo para realizar operações de loteamento. Para se compreender e resolver a teia de contradições instaladas nos processos de urbanização e na inerente classificação do solo e atribuição de parâmetros de construção, no âmbito do RJIGT, é necessário consultar o

«Código das Expropriações (Lei n.º 56/2008, de 04/09)

Artigo 14.º

Competência para a declaração de utilidade pública

2 – A competência para a declaração de utilidade pública das expropriações da iniciativa da administração local autárquica, para efeitos de concretização de plano de urbanização ou plano de pormenor eficaz, é da respectiva assembleia municipal.

TÍTULO III

Do conteúdo da indemnização

Artigo

23.º

Justa indemnização

1 – A justa indemnização não visa compensar o benefício alcançado pela entidade expropriante, mas ressarcir o prejuízo que para o expropriado advém da expropriação, correspondente ao valor real e corrente do bem de acordo com o seu destino efectivo ou possível numa utilização económica normal, à data da publicação da declaração de utilidade pública, tendo em consideração as circunstâncias e condições de facto existentes naquela data.

2 – Na determinação do valor dos bens expropriados não pode tomar-se em consideração a mais-valia que resultar:

a) Da própria declaração de utilidade pública da expropriação;

d) De informações de viabilidade, licenças ou autorizações administrativas requeridas ulteriormente à notificação a que se refere o n.º 5 do artigo 10.º.

5 – Sem prejuízo do disposto nos n.ºs 2 e 3 do presente artigo, o valor dos bens calculado de acordo com os critérios referenciais constantes dos artigos 26.º e seguintes deve corresponder ao valor real e corrente dos mesmos, numa situação normal de mercado, podendo a entidade expropriante e o expropriado, quando tal se não verifique, requerer, ou o tribunal decidir oficiosamente, que na avaliação sejam atendidos outros critérios para alcançar aquele valor.»

As indeterminações deste articulado e as deturpações e arranjos instalados na prática das avaliações e na jurisprudência em processos de avaliação, com e sem contencioso, culminaram na quase total abstenção das Assembleias Municipais em tomar a iniciativa de adquirir solo rústico, por expropriação, para a posterior **“concretização de plano de urbanização ou plano de pormenor eficaz”**. Por falha de assertividade instruída no corpo da lei e omissão em clarificar o procedimento face à discrepância de valores do mesmo solo, antes e depois de haver plano ou, simplesmente, antes e depois de lhe ser atribuído o uso urbano, estamos num limbo sem saber quem, efectivamente detém e exerce o direito de urbanizar, nem quem é responsável pela urbanização. As centenas de

operações de loteamento inacabadas e em estado de abandono corroboram esta dúvida.

Acresce a questão de o processo de classificação ser tido pela lei como um acontecimento que decorre da deliberação plasmada formalmente no plano publicado em DR, descurando a complexidade do que realmente envolve o processo de classificação do solo:

- 1) Para além da classificação determinada no plano, deve ser tida em conta, no processo da sua elaboração, que antes dessa **classificação final**, deveria ter sido atentamente considerada a **classificação analítica**, que passa despercebida no processo, não se faz referência, mas é aí que começa e onde, em grande parte, se determina a classificação, fora do controlo dos órgãos deliberativos, num domínio administrativo com acentuado poder do técnico coordenador da elaboração do plano. Os factores e critérios que informam a análise da estrutura física têm grande peso para a vertente visual com base na cartografia e aerofotogrametria e, como sabemos, com fraca ou nenhuma informação cadastral. Os PDM têm sido elaborados sem informação cadastral, que só aparece nos Planos de Pormenor e, por vezes, nos Planos de Urbanização.
- 2) A classificação analítica requer a capacidade de leitura e interpretação do ordenamento do território, com base em toda a informação temática sobre a estrutura biofísica, divisão da propriedade, direitos constituídos sobre os espaços em causa, entre outros factores, onde se incluem a ocupação, o uso, a utilização e a função.

É necessário monitorizar os comportamentos do mercado de solos e do parque imobiliário no contexto do processo de planeamento do território. A sustentação dos valores do património evitando a sua depreciação física, funcional e financeira, é um dos objectivos do urbanismo.

A apropriação de prédios rústicos destinados à urbanização, limitando o acesso do mercado a esses solos e inflacionando os preços, bem como o entesouramento em prédios em estado de ruína, são problemas complexos que exigem argumentação fundamentada que respeite a racionalidade dos princípios da economia e os direitos e obrigações da propriedade privada e pública.

As «...necessidades das populações mais vulneráveis...» resolvem-se promovendo a sua integração em bairros com coesão social, sem segregação materializada na estrutura urbana e na arquitectura do edificado. Nas zonas urbanisticamente bem conseguidas, todo o edifício se presta a ser procurado e habitado por qualquer pessoa, sem discriminações. O desafio coloca-se no domínio da arte de conceber a composição arquitectónica e de conduzir a sua programação e gestão, operando no terreno, com permanente avaliação crítica dos resultados.

«...o aumento do número de solos destinados à construção de habitação...» – A da quantidade de lotes, de edifícios e de fracções para as diferentes utilizações (habitação, comércio, escritórios, etc.) não se presta a programações rígidas e imperativas em sede de planos, mas sim a monitorização aberta aos ajustamentos que, em tempo real, respondam às necessidades da procura, às oportunidades e às aspirações específicas de cada comunidade, na dimensão visionária que caracteriza o urbanismo que dá identidade cultural aos sítios.

A vinculação da utilização através da licença de utilização faz sentido no caso de edifícios com muitas fracções. Deve, contudo, atender-se à vontade e aos cuidados que podem ser assegurados no âmbito do condomínio. Aos edifícios que se constituem como prédios inteiros, não fraccionados, dentro de perímetro urbano, deve ser reconhecida a liberdade de o seu proprietário, seja este uma entidade pública ou privada, poder alterar a sua utilização, no leque de escolhas normais no conforto da unidade de vizinhança.

A sintaxe destes textos tem de ser muito clara. Quando se faz referência a «solos destinados à construção de habitação», e não se utiliza o termo lotes, subentende-se que os solos são ainda prédios rústicos para urbanizar. Neste contexto, pode levar a que se interprete que todo o solo é para ser vinculado, exclusivamente à habitação, como aconteceu nos “planos integrados do FFH” e continua a acontecer em larga escala com empreendimentos do IRU. Para ter bons resultados, o urbanismo precisa de operar à escala do bairro e de se integrar no aglomerado como um todo, através do PGU, entendido como um apoio à visão de conjunto e não como fonte de imposições.

A abertura controlada da afectação dos lotes de uma operação urbanística às diversas e normais utilizações que estruturam o bairro vai ao encontro de um processo dinâmico que se inicia com a programação da urbanização sem vincular, de forma oficial e quase definitiva, os espaços a utilizações específicas.

Os “congelamentos” são contrários à natureza dinâmica do sistema urbano e, também por isso, são absurdos os constrangimentos que a legislação impõe às alterações de Planos. Observe-se o caso da salvaguarda de centros históricos, onde os “congelamentos” adulteram o património com obediências patéticas que encobrem o pastiche. O património a salvaguardar tem a capacidade para acrescentar valor estético quando é necessário intervir para reabilitar, renovar ou reconverter, sendo que, neste caso, o acto de salvaguardar tem de ser criativo.

Lembremos a famigerada proibição de alterar os PP durante os três anos subsequentes à sua aprovação, um disparate, que muito mal fez ao país. Um plano é, por definição, um documento exploratório, um documento esquemático, e composto por códigos que geram ora indeterminações, ora fixações, até haver uma interpretação administrativa. Nesse momento, o plano deixa de existir como um projecto em curso – *work in progress*³ – para se transformar num instrumento que não necessita de confrontar os seus resultados. Para manter a sua validade urbanística, o plano deve manter-se como «obra aberta», longe de se impor como obra acabada. Por conseguinte, é normal que os seus autores, arquitectos e engenheiros, o possam alterar, corrigir e ajustar, para acolher novas ideias e soluções melhores, num processo que na sua essência é dinâmico e evolutivo. A lei obrigou, vá lá saber-se porquê, a “congelar” os PP e a esperar 3 anos.

«... possibilitando, a título excepcional, a criação de áreas de construção em solos compatíveis com a área urbana já existente, obedecendo a uma lógica de consolidação e coerência,... continuando a vigorar a proibição de construção em unidades de terra com aptidão elevada para o uso agrícola, nos termos da Reserva Agrícola Nacional. Quanto à Reserva Ecológica Nacional, continuam a ser salvaguardados os valores e as funções naturais fundamentais, bem como prevenidos os riscos para pessoas e bens.

«... prevê-se um regime especial de reclassificação para solo urbano, limitado aos casos em que a finalidade seja habitacional ou conexas à finalidade habitacional e usos complementares...» A resposta às necessidades de solo urbano decorre no exercício normal de uma competência municipal e o recurso à reclassificação do solo, por deliberação da Assembleia Municipal, ao ser enquadrado num regime especial e a título excepcional, dá conta de que algo de anormal está a impedir o normal exercício dos poderes da Assembleia Municipal. Há motivo para a psicanálise diagnosticar os traumas e recalcamientos da razão oprimida pela dogmática que inquina o discurso jurídico. O legislador já sabe

³ Consultar Giulio Carlo Argan, *Projet et Destin*, 1993.

que a RAN e a REN são fraudes jurídicas, mas revela não ter força, poder, condições políticas para ir ao fundo da questão e atalhar de vez à solução do problema.

Veja-se a estupidez prepotente da REN, acintosamente ostentada, por exemplo, no aterro feito no terreno que a Câmara Municipal de Sintra alugou e terraplanou para aí instalar o parque de estacionamento que serve a estação da Portela. Na revisão do PDM este terreno da Quinta da Roçada, que não estava afecto ao regime da REN, passou a estar por “reclassificação”. Perante o pasmo dos técnicos municipais e a reclamação fundamentada do proprietário, a CCDR teimou em incluir o parque de estacionamento na REN, demonstrando assim quem manda.



- Plataforma criada para o parque de estacionamento que, na revisão da carta da REN, por virtude da epifania da CCDR LVT passou a fazer parte da REN do Concelho de Sintra. O aterro, a pavimentação betuminosa e diversidade de marcas de modelos e de cores dos automóveis correspondem aos objectivos da REN de «favorecer a conservação da natureza e da biodiversidade». Este parque de estacionamento está agora classificado em PDM como Espaço Florestal e Espaço Natural I.

As preocupações dos indignados do DL 117/2024 caem por terra, porque, com estes poderes transcendentais, a CCRLVT tem o condão de transformar qualquer solo e, porventura, até qualquer coisa, em REN.

Para quem suspeitasse de fenómenos exotéricos nos PDM, só explicáveis por incompetência e má fé, aqui tem uma das provas, mas há muitas mais. Contudo, os critérios do articulado já mostram a irracionalidade do que é a REN e fica para questionar o que está por detrás da sua intenção.

«...habitação de valor moderado ...não se confunde com outros conceitos como «custos controlados», na medida em que procura abranger o acesso pela classe média, ponderando valores medianos dos mercados local e nacional».

É pertinente a preocupação de assegurar o acesso à habitação e de regular, com bom-senso e onde isso faz sentido, os preços da habitação e do mercado imobiliário em geral. A especulação e o abuso de posição vantajosa nas relações comerciais são uma infracção tipificada e pode configurar crime. Deixou de se usar a designação de “habitação social”, fala-se em «habitação acessível». Este diploma apresenta o conceito de “habitação de valor moderado” e considera, também, os “custos controlados” e a venda. A operacionalidade de uma política de habitação tem de ser enquadrada numa estratégia de produção de solo urbanizado, assumindo que tal é da competência municipal e, nesse contexto, equacionar a parte do edificado que vai para o mercado livre e a parte destinada a oferta pública para arrendamento, sem colocar produto final no mercado de venda. Assim, evitam-se conflitos com o sector privado e regula-se o mercado, satisfazendo e protegendo as procuras mais vulneráveis com rendas moderadas, vendendo lotes para edificar a promotores privados também a preços moderados, o que se vai reflectir positivamente nas margens a favor desses investidores, também em benefício do sector da construção civil, que precisa de assegurar as suas margens de lucro – atenda-se ao problema do *dumping* neste sector – e na redução dos preços do produto final em mercado livre.

«O exercício excecional de reclassificação é legitimado por deliberação da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, refletindo, assim, um processo de decisão colegial...»

A CM e a Assembleia Municipal já tinham este poder recorrendo à elaboração de um Plano de Pormenor, por alteração directa do PDM, ou ainda pela sua suspensão. Este diploma realça as competências e prerrogativas que a CM e a AM já têm e visa, porventura, conferir-lhes mais eficiência, eliminando obstáculos, simplificando procedimentos burocráticos e suprimindo dependências administrativas desnecessárias.

«Tendo presente que, a 31 de dezembro próximo, finda o prazo para a integração das regras de qualificação e classificação do solo nos planos municipais e intermunicipais de ordenamento do território...» O arrastar dos processos de revisão e “adaptação” dos PDM é de há muito tempo sintoma de que o modelo está errado, o conceito de PDM, o próprio sistema de planeamento do território está inquinado na sua concepção estrutural e pede uma profunda reforma. É preciso colocar o foco dos instrumentos de planeamento no objectivo final que é a excelência dos espaços territoriais, devidamente ocupados, ordenadamente usados, bem arquitectados para as suas utilizações e funções. O plano justifica-se na medida em que contribua para dar racionalidade à

arrumação dos usos do solo (contenção otimizada dos perímetros urbanos; estruturação das explorações agrícolas; ordenamento dos espaços silvestres) e ao desenvolvimento de projectos para melhor se realizarem obras necessárias.

O primeiro assunto a equacionar é o das situações problemáticas, das carências básicas e dos espaços disfuncionais e onde há conflitos, para se ir ao encontro de soluções.

As patologias – exemplos:

- I. Manchas disfuncionais de habitação e outra edificação dispersa.
- II. Aldeamento turístico com cerca de 800 hectares e mais de 1500 fracções, onde centenas de famílias têm residência permanente numa fracção, que é uma parcela de centenas de m² e uma moradia licenciada utilizada como habitação permanente, como se de um lote de uma urbanização se tratasse. A manutenção das redes de infra-estruturas, dos espaços ajardinados, dos serviços de recolha de lixo e da iluminação dos arruamentos, ... deveria ser assegurada pela administração do aldeamento. No entanto, quando grande parte dos “residentes” não paga os serviços e as quotas, a gestão colapsa e apela-se à Câmara Municipal para intervir como se estivesse perante uma urbanização resultante de uma operação de loteamento. Como é possível resolver patologias? O RJIGT e as autarquias carecem de competências e capacidade urbanística para dirimir e solucionar estes casos.
- III. A RAN contribui sobremaneira para legitimar a edificação dispersa.
- IV. A REN é uma fraude jurídica⁴.

Artigo 72.º – A

[...]

O artigo 72.º insiste em que «*a reclassificação para solo urbano tem carácter excepcional e deve fundamentar-se nas necessidades demonstradas de salvaguarda de valores de interesse público relevantes em termos ambientais*» Este propósito firme de respeito pela defesa do interesse público e dos valores ambientais seria benéfico se deixasse de ser repetidamente anunciado. Estes discursos que, em sentido depreciativo, são designados de “politicamente correctos”, tendem a torná-los lugares-comuns e conduzir à sua desacreditação.

⁴ Consultar “A apropriação do Território”, Sidónio Pardal, editado pela Ordem dos Engenheiros em 2006. “ PLANEAMENTO DO ESPAÇO RÚSTICO Sidónio Pardal – edição da Associação Nacional de Municípios Portugueses e da Universidade Técnica de Lisboa – GAPTEC e ADISA. A Reserva Ecológica Nacional é um Embuste, 2022 – https://www.sidonipardal.com/_files/ugd/c3df5c_24ac69f3ae5b4988b095b5a3865c8d4d.pdf.

Em avaliação crítica exempta, os actuais instrumentos de planeamento, em larga medida, desrespeitam o interesse público e os interesses privados, poluem e degradam os valores ambientais, culturais, económicos... a floresta arde todos os anos, até já há época de incêndios; as imparidades dos activos imobiliários a caucionar crédito hipotecário deu no que se viu e, perante estes flagrantes descabros, é preciso mudar o discurso e enfrentar o problema.

2 – «A reclassificação para solo urbano deve contribuir, de forma inequívoca, para a consolidação das áreas urbanas e desenvolvimento sustentável do território, obrigando à fixação, na deliberação de reclassificação, dos encargos das operações urbanísticas, do respetivo prazo de execução e das condições de redistribuição de benefícios e encargos, considerando todos os custos urbanísticos envolvidos.»

Está aqui, subentendida, a referência à *perequação compensatória*. Atendendo ao disposto no Código das Expropriações e aos precedentes em matéria de contenciosos, transitados em julgado, sobre indemnizações de proprietários que optem pelo seu direito à expropriação, em vez de entrar no processo de perequação, há motivos para duvidar que alguém aceite os riscos inerentes a uma operação, onde os encargos e riscos são os do mercado e as receitas são limitadas, *ab initio*, por um objectivo político de “rendas acessíveis”, ou de “valor moderado”. Os peritos avaliadores, sendo obrigados e bem, a ignorar a finalidade do acto expropriatório, irão, nessa linha, avaliar os terrenos pelo seu melhor valor de mercado de venda. No entanto, as indeterminações neste domínio são espantosas. Veja-se o caso dos terrenos da “Escola de Negócios” (Business School) da Universidade Nova de Lisboa, onde o valor de expropriação começa por cerca de 270.000 euros e acaba por ser fixado em 8 000 000 de euros. Porque não é analisado e corrigido o erro que permanece na legislação urbanística e que levou a uma condenação da Câmara Municipal de Lisboa, a qual teve de pagar 96 milhões de euros de indemnização?

É surpreendente a aplicação do direito de reversão a parcelas que em operações de urbanização passaram para a da Câmara Municipal, deturpando o facto de a urbanização ser sempre da “competência e responsabilidade do Município”. As ambiguidades em torno das relações entre as Câmaras Municipais e os promotores privados, a quem as câmaras delegaram a realização das infra-estruturas, com consequências devastadoras, escapam à apreciação crítica do RJIGT, e esta desatenção é alarmante.

Bastava identificar e distinguir os direitos que no processo de produção de solo urbanizado, com lógica e clareza, assistem à Câmara Municipal, aos proprietários de solo rústico, ao promotor da urbanização seja ele público ou privado e aos proprietários dos lotes resultantes da operação urbanística. O espaço público e os lotes que ficaram na posse da Câmara Municipal – incluindo equipamentos, jardins públicos, ou outras utilizações – estão apropriados da mesma forma que os outros lotes que estão a ser transaccionados no mercado. Se um qualquer lote vendido em primeira, segunda... mão, porventura, mudar de utilização, passar de propriedade de particulares para propriedade privada de entidade pública, ou para o domínio público, será que há direito a reversão? O direito de reversão, a ser considerado, reverte a favor dos proprietários dos prédios rústicos originários ou do promotor?

Há imprudência e irresponsabilidade generalizada no que respeita às implicações económicas e financeiras dos Planos, aos direitos da propriedade, o que vai dar motivo de causa para abrir contenciosos que vão apanhar o Estado e os Municípios desprevenidos, mas não se podem considerar surpreendidos. A adopção atempada de medidas de concertação para dirimir e anular este potencial de litígios a prazo deve ser uma prioridade, desde que haja capacidade de análise para detectar e resolver estes problemas com uma estratégia de antecipação.

A análise dos cenários e vicissitudes que se apresentam aos proprietários, quando confrontados com um Plano de Pormenor com efeitos registrais e gestão perequacionada, merece cautela face à incerteza e ao risco que têm equações não atendidas no contexto da lei e dos próprios planos. A probabilidade de haver parceiros com posição privilegiada na “sociedade” que gere o empreendimento da urbanização perequacionada e de haver mesmo conflito de interesses (acontece, por exemplo, quando um dos parceiros entra como proprietário de terrenos e outro, ou o mesmo em acumulação, entra como promotor e empreiteiro nas obras de infra-estruturação), é elevada quando há muitos prédios envolvidos pertencentes a diferentes proprietários, e outros parceiros que entram como financiadores, como construtores, tornando a gestão complexa ou mesmo impossível.

A “consolidação das áreas urbanas” confronta-se com a necessidade de encontrar uma solução para os milhares de prédios em estado de abandono e ruína. São entesouramentos passivos, heranças indivisas, activos envolvidos em

contencioso, património na posse de proprietários que, simplesmente, não sabem bem o que fazer com ele e têm outras prioridades, na certeza de que o “bem de raiz” não se está a depreciar, pelo contrário. Este imenso património permanece num atípico mercado parado e nunca mereceu a atenção dos instrumentos de planeamento em vigor. Procure-se a explicação para compreender a omissão nos planos em recorrer ao disposto no RJIGT – artigo 159.º Expropriação por utilidade pública.

1 – Podem ser expropriados os terrenos ou os edifícios que sejam necessários à execução dos programas e dos planos territoriais...»

Artigo 160.º

Venda forçada

1 – Em alternativa à expropriação prevista no artigo anterior, podem ser sujeitos a venda forçada:

a) Os bens imóveis necessários às operações de regeneração ou de reabilitação urbana, quando os respectivos proprietários não cumpram os ónus e deveres decorrentes de plano territorial;

b) Os edifícios em ruína ou sem condições de habitabilidade, bem como das parcelas de terrenos resultantes da sua demolição, nas situações previstas no regime jurídico da reabilitação urbana.

O enveredar por estas vias, para resolver as patologias territoriais do abandono e do estado de ruína, requer sensibilidade e capacidade de actuar, com estratégias de relacionamento entre os planos e os proprietários, em que a expropriação e a venda forçada se apresentem contextualizadas em soluções que sejam de facto formas de resolver o problema, com objectiva vantagem para os proprietários e para o bem comum.

A expropriação, ao contrário do que aconteceu até 1991, é um dos direitos fundamentais que assiste à propriedade privada, cujo respeito requer especial cuidado e senso por parte da gestão do território.

A venda forçada⁵ tem enquadramentos mais complexos, assim como o arrendamento forçado. A venda forçada, na lógica da Lei de João Crisóstomo, tem sentido quando o proprietário se apresenta desinteressado, ou incapaz de edificar no lote de terreno constituído para esse fim, ou de reabilitar, ou de

⁵ A venda forçada foi legislada em 31 de Dezembro de 1864 por iniciativa de João Crisóstomo para promover, em Lisboa a edificação em “terrenos que confinem com a via pública” e cujos proprietários mantinham por edificar.

renovar o prédio em estado de abandono e de ruína. Deve ter-se em atenção que o proprietário pode sempre evitar a venda forçada, normalizando a situação, edificando, reabilitando e renovando, conforme o caso. O dinheiro proveniente da venda forçada deve reverter na totalidade para o proprietário e o comprador obriga-se a normalizar a situação em prazo preestabelecido. Se não cumprir, há matéria de causa por ter comprado de má-fé.

Para as centenas de milhares de prédios que pertencem a dezenas de herdeiros, em 2.^a e 3.^a geração a ponto de nem se conhecerem, a ajuda de uma intervenção pública para haver lugar a uma “venda forçada” em hasta pública, com serviços de direito cadastral e registral, de “solicitadores” e de peritos avaliadores, articulados com a segurança jurídica do tribunal, operando numa base procedimental garantista e célere, seria obviamente bem recebida pelos herdeiros, que, obviamente, teriam sempre, qualquer deles, o direito de opção de compra. Atenda-se a que o recurso ao arrendamento forçado de prédios urbanos é abusivo e viola, pelo menos, o direito à expropriação com justa indemnização. No caso da venda forçada de prédios urbanos pressupõe-se que o valor de base, na hasta pública, corresponde ao valor de mercado.

Já o arrendamento forçado de prédios urbanos configura um abuso violador do direito de propriedade e não é, de todo, aceitável.

Curiosamente, no que diz respeito a parcelas de utilização agrícola, em solo rústico de uso agrícola, a lógica é inversa à que ocorre no solo urbano. A venda forçada de prédios rústicos em uso agrícola presta-se a operações difíceis de controlar, além de ser uma agressão aos direitos de propriedade, desnecessária, dado que se pode aqui, com sentido, recorrer ao arrendamento forçado. Neste caso o proprietário, agricultor ou não, anuncia com a devida antecedência que não vai cultivar os seus campos, dando a oportunidade aos agricultores interessados de fazerem a cultura da época, pagando a respectiva renda. Não há motivo para o proprietário se opor, pelo contrário, pois será ele próprio o prejudicado.

As equações nos prédios vinculados ao uso florestal têm uma lógica distinta das que acabei de expor e que remete para os conceitos que fundamentam o Regime Florestal, com base no carácter vinculativo do uso florestal.

A “criação de áreas de construção em solos compatíveis com a área urbana” é um procedimento normal e, como tal, está contemplado nos princípios do urbanismo, podendo, por conseguinte, ser praticado sem motivo para carecer da legitimidade “a título excepcional”.

«A reclassificação para solo urbano processa-se da seguinte forma:

- a) Dos procedimentos de elaboração, de revisão ou de alteração de planos de pormenor com efeitos registais ...»

Podemos considerar que, em certa medida à luz da legislação em vigor, esta reclassificação já é possível e com ampla abrangência, sem a limitação de vincular o edificado à habitação, o que traz o risco de criar “dormitório” sem a visão composta e saudável da diversidade, imprescindível para dar vida à unidade de vizinhança, ao bairro.

5 – O plano de pormenor com efeitos registais deve delimitar a área objecto de reclassificação e definir o prazo para execução das obras de urbanização e das obras de edificação, o qual deve constar expressamente da certidão do plano territorial a emitir para efeitos de inscrição no registo predial.

Esta limitação vem restringir e dificultar as competências da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal que, desde 2015, podem tomar a iniciativa de promover planos de pormenor em solo rústico com vista à sua alteração e reclassificação para solo urbano. Aliás há flagrante contradição política no RJIGT de 2015, ao revogar-se o estatuto do “solo urbanizável” no mesmo diploma legal que abre todo o solo rústico à urbanização através da figura do Plano de Pormenor PP. Há uma abordagem truncada quando nesta questão da reclassificação do solo nunca se faz o contraponto entre os diversos usos do solo. A atenção centra-se no uso urbano, sendo os usos agrícola e florestal uma abstracção subentendida e esgrimida como virtude conspurcada. Vem a propósito reiterar a necessidade de se recuperar a figura do Plano Geral de Urbanização – PGU –, no qual é possível controlar o desenvolvimento dos perímetros urbanos com base em programação apoiada em desenho urbano. Com este plano, é possível arquitectar os predicados da continuidade da malha urbana, da sua estética e da articulação com o uso agrícola ou florestal no espaço envolvente. O PGU presta-se a uma apreciação da qualidade urbanística das ideias desenhadas, ilustradas, o que lhe mereceu a designação de “plano imagem”. Ainda assim, o PGU deve estar, de modo expedito, aberto a alterações e ajustamentos que contribuam para a sua melhoria. Com a mesma legitimidade que lhe assiste para aprovar o plano, a Assembleia Municipal deve poder alterá-lo a qualquer momento, expondo a razão, o motivo e a fundamentação da alteração. O problema é que estas instituições não se organizam para exercerem com eficiência as competências que lhes estão atribuídas. Não se preparam para

dominar os temas, estudar os dossiers, para conhecer com capacidade crítica os conteúdos do plano que estão a apreciar, o que não é fácil, convenhamos. Por conseguinte, os decisores políticos devem dispor de apoios especializados, consultar diversas fontes, comparar análises e ter múltiplas opções, cenários contrastados, para poderem fazer escolhas. Actualmente esta margem de escolha é muito limitada e pobre.

Acresce que o agravamento dos problemas de poluição que nos afectam a ponto de serem causa de medo, deu protagonismo às “questões ambientais”, com abordagens fora da ciência que degeneram em ideologia, alimentando movimentos e partidos temáticos em torno de uma pseudoecologia, sem bioquímica, sem termodinâmica, navegando em equívocos e lugares-comuns que nos confrontam, por exemplo com maçãs Bravo-de-esmolfo biológicas e não biológicas! Quando, na realidade, umas são produzidas com utilização de fitofármacos e outras talvez não. A linguagem não é inocente.

Estamos perante sistemas de planeamento paralelos um com planos dependentes da deliberação de órgãos democráticos e outro com avaliações de impacto ambiental aprovadas ou reprovadas na esfera de uma “tecnocracia” obscura. Entretanto, a poluição continua a agravar-se inspirando a criatividade financeira rendida ao rentismo do *verde*, do *ecológico* e, claro, da *sustentabilidade*.

As questões ambientais, focadas nas fontes de poluição, no grau de perigosidade e nos seus efeitos, que já são devastadores, têm de ser tratadas no âmbito da elaboração e gestão continuadas do plano, com maior ênfase nos projectos e na utilização activa do território, um procedimento aplicado às situações concretas e não um procedimento idolatrado, inimputável e posto acima de qualquer suspeita.

A tentação de utilizar o medo da fome, o pavor das doenças, os riscos da poluição, o fim do mundo, e todos os alarmismos encontra na invocação do planeamento do território uma forma fácil agitar as massas e de fazer propaganda. A defesa da agricultura como reino das virtudes, em oposição ao urbano como mundo do pecado, continua a resultar para formar proselitismos e alimentar comportamentos de seita.

«A reclassificação para solo urbano que se destine exclusivamente à execução de infraestruturas e de equipamentos de utilização coletiva, ...» Estas

discriminações restritivas entram em conflito com a casuística do urbanismo e pressupõem o perigo de haver destinos abusivos que, existindo, devem ser considerados e debelados caso a caso e não de forma geral e abstracta.

«A reclassificação para solo urbano que se destine à instalação de atividades de natureza industrial, de armazenagem ou... bem como à habitação destinada ao alojamento de trabalhadores agrícolas, pode ser realizada através da elaboração, revisão ou alteração de plano territorial, de acordo com os critérios previstos nos n.ºs 1 e 2, e sem prejuízo do disposto no n.º 9, bem como através do procedimento simplificado de reclassificação dos solos previsto no artigo 72.º-A.»

A edificação dispersa continua a proliferar. É um problema que está quase fora de controlo e que coexiste com as dificuldades devidas à carga burocrática dos procedimentos administrativos e ao abuso dos indeferimentos sem que haja a responsabilidade de apresentar e demonstrar soluções alternativas, correctas e possíveis.

Se o planeamento assegurar a oferta de lotes infra-estruturados, a preços justos e moderados, convenhamos, a ponto de ser evidente para quem pense construir habitação dispersa que existe uma alternativa vantajosa dentro do perímetro urbano, a construção dispersa acabará.

No entanto, não devemos ignorar a necessidade de o planeamento atender às tipologias de habitação desejadas pela população e não cometer o erro de querer impor formas de habitar que não se ajustam à realidade socioterritorial do local. Há muitas zonas do país onde a população conserva um modo de vida assente em “explorações agrícolas familiares imperfeitas”, pequenas parcelas agrícolas com habitação, servidas por infra-estruturas básicas. Esta estrutura de povoamento é difícil de controlar e de planear, embora seja exemplar em muitas regiões da Europa, onde a estrutura do povoamento se ajusta harmoniosamente à paisagem agroflorestal.

Os planos de intervenção em espaço rural – PIER – visam soluções que combinem habitação com agricultura, à escala familiar, em regime de tempo parcial e complementadas com o ordenado de um emprego na indústria ou nos serviços. No entanto, os PIER são também operações complicadas com custos que conduzem o produto para procuras de elevado poder de compra, na esfera do turismo e da segunda residência.

O desordenamento do território resolve-se com um planeamento capaz de apresentar soluções vantajosas para quem precisa de habitação ou de qualquer outro tipo de edificação, ou de um simples espaço para instalar actividades económicas. O planeamento requer a antecipação necessária para poder dialogar e responder às pretensões, não com indeferimentos taxativos e cegos, mas com soluções alternativas que os cidadãos em causa considerem vantajosas e racionais, merecedoras do seu apreço e gratidão.

«Nos procedimentos de reclassificação para solo urbano não sujeitos a plano de pormenor, a reclassificação a que se refere o número anterior fica sujeita à delimitação de uma unidade de execução ...»

A forma sintáctica da frase, ao referir a «reclassificação para solo urbano», pressupõe que o solo em causa era, anteriormente, solo rústico. No entanto, para que a reclassificação não esteja sujeita a PP, é necessário que já estejam abrangidos pelo conteúdo do PDM. Sem esse enquadramento, dado pela planta de ordenamento e regulamento do PDM, a Unidade de Execução, enquanto tal, carece de suporte no contexto do RJGT.

Este emaranhado jurídico e administrativo é estranho e avesso à lógica que suporta os princípios do urbanismo. Um plano é um plano. A hiperbólica interdependência e hierarquização que se pretende urdir entre programas, planos, unidades de execução, unidades operativas de planeamento e gestão, entre outros, só pode ser aplicada se tiver contribuído, comprovadamente, para qualificar o resultado materializado no território. Como urbanista, constato que todo este emaranhado destrata a arte de ordenar território e defrauda o planeamento.

Pode a Assembleia Municipal proceder a uma reclassificação do solo através de uma Unidade de Execução, figura utilizada pelo RJGT de 2015 para continuar a ser possível desenvolver operações urbanísticas, loteamentos, com base no PDM, sem ter de recorrer ao plano de pormenor? O motivo foi poder continuar a haver urbanizações, contratos de urbanização, licenciamento de empreendimentos sem passar pelo martírio burocrático de elaborar um plano de pormenor que implicava e implica, atrasos de, pelo menos, 3, e mais de 7 anos.

Este expediente das Unidades de Execução, compreende-se a ponto de até, infelizmente, se justificar e é perante estes impasses que também se compreendem as razões que motivam o DL 117/2024. Há uma escola que tem

vindo a semear esta doutrina para, em boa verdade, manter as urbanizações avulsas na sua versão anterior aos Planos Directores Municipais.

Porque não pode a Assembleia Municipal ou o Governo, sempre que entender ser necessário e da sua vontade política, democraticamente legitimada, recorrer ao instrumento que considerar mais apropriado para o fim em causa, seja classificar, reclassificar, florestar, agricultar, urbanizar, construir, edificar, salvaguardar, renovar, ou seja, o que estiver no âmbito das atribuições e competências do órgão deliberativo e executivo?

É demasiado evidente a deriva administrativista que, habilmente, tem vindo a instrumentalizar a vertente jurídica para criar dependências perversas que provocam o caos no planeamento do território.

«O disposto no n.º 2 não se aplica a habitação destinada ao alojamento de trabalhadores agrícolas, no que respeita ao dever de contribuir para a consolidação das áreas urbanas existentes.»

O ordenamento agrário e a estrutura do povoamento que lhe está associada carecem de uma abordagem específica para considerar programas e responder a modelos concretos de explorações agrícolas. A tessitura de interdependências entre as “áreas urbanas existentes” e as explorações agrícolas próximas é importante, incluindo a vertente do “alojamento de trabalhadores agrícolas” e dos serviços cada vez mais sofisticados associados à agricultura e à gestão florestal.

É pertinente referir a necessidade de um planeamento que atenda ao ordenamento agrário, uma vez que as explorações agrícolas necessitam de estar enquadradas e servidas por redes de infra-estruturas específicas, onde a acessibilidade, a “electrificação rural”, as redes de frio, e outras, são fundamentais. O ordenamento dos cerca de 32% do território afecto ao uso agrícola deve evoluir no sentido de se estruturar em explorações agrícolas estabilizadas na sua base cadastral, na funcionalidade e estética paisagística da respectiva compartimentação. O acesso dos agricultores portugueses ao crédito para comprar terreno é dificultado de uma forma tácita e os planos devem identificar estas singulares financeiras, analisar os seus efeitos no ordenamento do território e contribuir para a procura de soluções.

«... a alteração por adaptação, destinada à atualização do plano diretor municipal ou do plano diretor intermunicipal, nos termos do artigo 28.º e da alínea b) do n.º 1 do artigo 121.º só deve ser realizada finda a execução das operações urbanísticas previstas no plano de pormenor.».

Este condicionamento é mais apropriado se tomar a forma de uma recomendação, reconhecendo que há problemas em se perceber e esclarecer o sentido dos conteúdos dos “programas”, que deixaram de ser programas, e observando as tensões e confusões resultantes da não conformidade das CCDR e de outras instituições da administração central não se conformarem com a “perda de poder classificar solo” competência que passou para a esfera dos planos municipais. Acresce que o processo de revisão, mesmo que seja por adaptação, é demorado, desgastante e de muito fraco conteúdo substantivo.

A relação entre os PDM, os “Programas Regionais” e outros programas, que perderam a prerrogativa de serem “planos” e de classificarem o solo, alimenta uma disputa quase corporativa entre os técnicos da administração local e da administração central, que prejudica a relação entre os órgãos dirigentes da política das próprias instituições. Neste caso, há uma disputa surda de poderes sobre a classificação e reclassificação do solo. A decisão de classificar e de reclassificar solo envolve a atribuição ou sonegação de milhões de euros ao valor dos prédios envolvidos, mas isso nunca é observado. Faltam valores, preços e literacia financeira aplicada ao urbanismo e à economia do território em geral. A perda de valor na economia deve-se ao indeferimento cego, à obediência acrítica a planos desastrosos, às demoras que desmotivam e afastam o investimento, à burocracia insuportável que leva à impossibilidade de aceder a fontes de financiamento dentro dos prazos, o que são pecados do sistema de planeamento.

«O prazo estabelecido de acordo com os n.ºs 5, 6 ou 7 não pode exceder os cinco anos...»

A fixação de prazos deveria ser indicativa e observar que os atrasos não se devem a qualquer propósito ou vontade dos órgãos de decisão política, autárquica ou governamental, mas sim à irracionalidade e aos abusos de poder de uma administração fora de controlo e respaldada por um conjunto de legislação inapropriada e desinformada no domínio do urbanismo.

O decreto-lei em causa deveria contribuir para a redução dos prazos, eliminando ou simplificando, racionalizando e reformando procedimentos inúteis e prejudiciais.

A entidade política responsável pela aprovação dos planos deve poder rever, alterar ou elaborar um novo plano a qualquer momento e com a celeridade que garanta uma decisão informada e esclarecida. Quanto maior for a atenção dedicada à qualidade arquitectónica dos planos e projectos, menos será o número de procedimentos administrativos envolvidos.

Basta ver o descrédito dos prazos associados à elaboração, adaptação e revisão dos PDM, que são, objectivamente, responsáveis pelo desordenamento do território. A incapacidade de fazer uma crítica e a falta de competências para pôr fim às irracionalidades que inquinam o sistema de planeamento do território, também estão patentes na repetida incapacidade de cumprir os prazos e nos resultados da gestão do território com base em planos com dezenas de anos, desactualizados, mas impostos e actantes como um veneno paralisante.

«O prazo previsto no número anterior pode ser prorrogado, uma só vez»

A avaliação da eficiência pela execução orçamental, a forma como o aparelho administrativo considera o tempo leva ao simplismo eufórico de gastar todo o dinheiro muito depressa. Se o resultado é bom ou mau, isso não vem ao caso, o importante é que todos os documentos tenham sido preenchidos em conformidade as directivas.

Cada situação, cada projecto requer o seu tempo. Estão errados os regulamentos contractuais responsáveis por conduzir o plano, o projecto e a execução das obras, segundo o critério do preço mais baixo e dos prazos mais curtos. Estes regulamentos descartam as qualidades estéticas, funcionais e estruturais da obra, onde releva o seu poder de sobrevivência para assim enriquecer o património nacional. A depreciação do património devido à fraca qualidade dos planos e projectos é um problema.

É necessário simplificar os planos formais, densificar os princípios e a axiomática do planeamento do território, investir na qualidade dos projectos e na boa execução das obras.

«Findo os prazos referidos nos números anteriores, a não realização das operações urbanísticas previstas determina, automaticamente, a caducidade total

ou parcial da classificação do solo como urbano, sem prejuízo das faculdades urbanísticas adquiridas mediante título urbanístico, nos termos da lei.»

A anulação de um processo de urbanização é, na lógica urbanística, uma situação anormal, e quase inconcebível, tal é a gravidade das consequências económicas, financeiras e do contencioso jurídico, entre outros, que acarreta. Depreende-se do texto que passam a existir urbanizações em solo reclassificado como rústico, o que corresponde a haver um uso deslocado. É de notar que já existem casos onde isto acontece, o que não deixa de ser surpreendente e controverso. É necessário evitar esta reclassificação, procedendo à classificação como solo urbano apenas quando houver a absoluta certeza, com garantias, de que a urbanização se vai realizar.

14 – A reclassificação para solo urbano prevista nos n.ºs 5 e 7 está sujeita a registo predial, mediante inscrição gratuita a promover officiosamente pela Câmara Municipal, com base, respectivamente, na certidão do plano de pormenor com efeitos registais a que se refere o n.º 5 ou em comunicação da delimitação da unidade de execução e da garantia da provisão de infraestruturas e de serviços associados previstos no n.º 8, e da qual deve ficar a constar o prazo para execução das obras de urbanização e das obras de edificação.

Não há razão para obstar este recurso à “Unidade de Execução”, mas deve ficar bem claro se o protagonismo operativo desta unidade pode prescindir do respaldo de um plano que lhe confira enquadramento, pois esta figura não faz parte dos planos municipais, segundo o articulado do RJIGT.

Artigo 147.º Sistemas de execução

1 – Os planos territoriais são executados através dos sistemas de iniciativa dos interessados, de cooperação e de imposição administrativa.

2 – A execução dos planos através dos sistemas referidos no número anterior desenvolve-se no âmbito de unidades de execução, delimitadas pela câmara municipal, por iniciativa própria ou a requerimento dos proprietários interessados.

O recurso à “Unidade de Execução” é apelativo por estar mais próximo da realização do objecto e por ter um procedimento que parece ser mais expedito. Por isso, tem vindo a ser utilizada paulatinamente através de pareceres que procuram elaborar doutrina em interpretações das entrelinhas da lei.

O processo de planeamento formal carece de simplificações que favoreçam a prática do urbanismo, conferindo sentido e valor estético ao

território e aos aglomerados urbanos em particular. No entanto, essas simplificações devem permitir a afirmação da prática do urbanismo, equilibrando adequadamente o papel dos instrumentos jurídicos que estão a fazer “entorses” que impedem as boas práticas do ordenamento do território.

«A caducidade da classificação do solo como urbano é comunicada pela câmara municipal ao serviço de registo predial, para efeitos de averbamento gratuito de cancelamento ou de atualização do registo da reclassificação para solo urbano, devendo a comunicação especificar quais os prédios abrangidos e indicar, por referência a cada um desses prédios, se a caducidade é total ou parcial.»

Sendo a produção de solo urbano uma competência exclusiva dos municípios, este processo de reclassificação do solo pressupõe que houve um engano, uma ruptura política, uma alteração excepcional dos programas de desenvolvimento urbano, a necessidade de corrigir um erro. Mesmo assim, merece ser observado o facto de não haver consciência desta responsabilidade, exclusiva e não transmissível, dos municípios no que diz respeito às operações de loteamento, incluindo a execução das respectivas infra-estruturas e equipamentos. Se houver um promotor privado, este responde perante a Câmara Municipal. Se aquele falhar na execução das obras de urbanização, a Câmara tem a obrigação de as concluir, porque a urbanização é sempre uma obra da sua responsabilidade, que podendo ser delegada, não pode ser transferida ou cometida ao promotor. A confusão está instalada e mantém-se há muito sobre as responsabilidades, as competências e as suas delegações, os direitos de proprietários dos prédios rústicos em solo urbano, ou em solo rústico expropriado para urbanizar antes de ser reclassificado como solo urbano, os direitos e os deveres do promotor, os direitos dos proprietários de lotes comprados em urbanizações onde as infra-estruturas não foram completadas, o direito dos proprietários de lotes de uma urbanização quando a Câmara Municipal decide fazer aí qualquer alteração...

Na lógica urbanística, atenta ao respeito pela propriedade privada, as instituições com a competência para classificar e reclassificar solo têm de proceder à luz do direito à expropriação com justa indemnização, tendo por referência, como mínimo, os valores de mercado, a que deve acrescer a indemnização por incómodos, perdas, danos e lucros cessantes. O legislador

sabe, obviamente, que os valores do solo são influenciados e mesmo, em larga medida, determinados pela classificação do uso, da utilização, parâmetros de edificação e por eventuais condicionantes ao seu desenvolvimento e aproveitamentos, comparados com a sua potencial exploração mais rentável. Portanto, ao longo de décadas milhares transações foram realizadas confiando nas classificações constantes nos instrumentos de planeamento do território.

A classificação propositiva do solo e, por maioria de razão, a sua reclassificação devem observar as eventuais consequências e implicações com o direito à expropriação com justa indemnização, sob pena de causar grave contencioso. Observem-se os casos em que o Estado e as autarquias foram condenados a pagar pesadas indemnizações e tomem-se as devidas providências.

«Artigo 72.º-B

Regime especial de reclassificação para solo urbano com finalidade habitacional e usos complementares

1 – Os municípios podem determinar a reclassificação para solo urbano mediante alteração simplificada do plano director municipal, sempre que a finalidade seja habitacional ou conexas à finalidade habitacional e usos complementares ...»

A alteração simplificada do plano director municipal é um processo tergiversante, complicado, moroso e, ainda, dependente de “pareceres técnicos vinculativos” incompatíveis com o normal funcionamento dos órgãos de decisão. democraticamente eleitos e constituídos.

«a) Seja assegurada a consolidação e a coerência da urbanização a desenvolver com a área urbana existente;»

O significado de palavras como “consolidação e coerência”, repetidas à exaustão na lei, nos regulamentos e noutros textos, carece de substantivação, sob pena de ficarem perdidas num discurso vago, como lugares-comuns.

No entanto, faz sentido recuperar o significado de “coerência da urbanização” como processo cultural que convoca a estética da obra arquitectada, contemplando a correspondência entre os espaços e a satisfação de os utilizar, nas vertentes emocional, afectiva, económica e funcional.

Quanto ao conceito de consolidação, este é uma tema para debate, no qual seremos confrontados com as virtudes e os defeitos das consolidações e das transformações, evoluções, renovações, reconversões e outros operadores urbanísticos.

«b) Pelo menos 700/1000 da área total de construção acima do solo se destine a habitação pública, ou a habitação de valor moderado, nos termos do n.º 8»

Esta condicionante quantitativa conduz à promoção de bairros “monofuncionais” e impede, de forma explícita, a normal composição e dinâmica das actividades e das utilizações do espaço urbano. A urbanística recomenda o inverso, 25% do espaço edificado em arrendamento público e 75% em mercado livre.

Actualmente, em Portugal, o parque edificado para oferta pública de habitação é inferior a 3%.

«c) Seja delimitada e desenvolvida uma unidade de execução;

Nos termos do Artigo 72.º, ponto 4 :

A reclassificação para solo urbano processa-se através:

a) Dos procedimentos de elaboração, de revisão ou de alteração de planos de pormenor com efeitos registais.»

A “Unidade de Execução” só faz sentido na ausência de PP e, sobretudo, se este tiver efeitos registais, o que obriga a contemplar a perequação, resolvendo a gestão de todo o espaço territorial na sua abrangência.

Se o objectivo é proceder a uma alteração do uso do solo através da “Unidade de Execução” esta figura passa a ser mais do que um simples “instrumento de execução” e de implementação de um plano. Na prática já existe a figura da “Unidade de Execução” em Planos de Urbanização (PU) para delimitar, dentro do perímetro do PU, diversos conjuntos de prédios, cada um com o seu índice, violando o princípio da igualdade. A confusão instalada requer uma reflexão crítica sobre o conceito de igualdade no âmbito do planeamento do território, avaliando os resultados volvidos mais de 20 anos com a perequação em vigor na lei.

A ideia de introduzir a “perequação” no PDM não resiste aos primeiros exercícios de conjectura, não tem sentido. No entanto, o PDM devia assumir que não tem substância, densidade ou detalhe, para se atrever a entrar em domínios que convoquem o respeito pelo princípio da igualdade e justa distribuição de encargos e benefícios. Na prática não há esse cuidado na elaboração dos PDM e, sendo impossível na prática e insustentável na teoria programar perequações em sede de PDM, este procede a discriminações na classificação do solo e na atribuição de parâmetros urbanísticos que pecam por tratamento desigual. A única forma de debelar esta desigualdade é revisitar a lógica de gestão urbanística de Duarte Pacheco, corrigindo, obviamente, o critério de cálculo do valor de expropriação.

«d) Existam ou sejam garantidas as infraestruturas gerais e locais, assim como os equipamentos de utilização coletiva necessários e os espaços verdes adequados para cobrir as necessidades decorrentes dos novos usos;»

a) Áreas integradas no Sistema Nacional de Áreas Classificadas

A urbanização é uma operação excepcional que deve ser contida. Estima-se que ocupe cerca de 5,5% do território, uma percentagem relativamente reduzida. A expansão urbana seria quase desnecessária se fossem devidamente resolvidos os espaços vazios e prédios devolutos localizados no interior dos perímetros urbanos existentes. Controlado que esteja o solo de uso urbano, num espaço inferior a 6% do território, ficam 94% afectos ao uso agrícola e ao uso silvestre, onde pode ser ordenada a compartimentação dos espaços agrícolas, conduzidos os ecossistemas florestais, com especial salvaguarda e valorização de ecossistemas únicos, paisagens e outros valores concretos e como tal objectivamente reconhecidos.

Introduzir aqui a REN e a RAN é alimentar dois erros perversos responsáveis por grande parte do desordenamento do território.

Os termos “agrícola” e “ecológica” são aqui utilizados num discurso populista que prima pela instrumentalização emocional das massas, explorando a sua ignorância através da propaganda nas novas tribunas e na comunicação social.

Os regimes das reservas agrícola e ecológica são apresentados como esteios do planeamento do território, e mas não passam de um engano.

Observemos o caso das pretensões para edificar e instalar empreendimentos em terrenos vinculados ao regime da RAN, por exemplo, os enquadrados na figura do “turismo rural”, que carecem de parecer favorável da respectiva entidade. A aprovação é-lhes concedida, excepto se, no prédio em causa, parte do terreno estiver fora do regime da RAN. Neste caso, segundo a Lei, há lugar a indeferimento por haver “alternativa” para implantar o empreendimento no prédio do requerente, mas fora da RAN.

Este parecer negativo fundamenta-se no reconhecimento, declarado, de haver “alternativa” e, implicitamente, está a pressupor que há viabilidade para a implantação do empreendimento em causa no negativo da RAN, pois, se essa “alternativa” não existir, ou se, por algum motivo, for errado esse pressuposto, a fundamentação, para o indeferimento da pretensão em causa para a edificação na RAN, é falsa. Porém, se não houver alternativa, há enquadramento legal para a aprovação e temos equacionado o paradoxo da RAN que se presta a legitimar a edificação dispersa, seja no seu espaço, sob o pretexto de não haver “alternativa”, seja fora do seu espaço, mas dentro do mesmo prédio, porque se indefere com base no facto de haver “alternativa”, oficialmente declarada, ficando assim juridicamente aberta e garantida a edificação num dos lados do prédio em questão.

A reformulação destes regimes requer capacidade crítica, coragem para enfrentar vícios acomodados, bem com o conhecimento teórico e técnico para estruturar a argumentação que respalde a vontade política de reformular o modelo de planeamento do território, de modo a harmonizar a paisagem, o que não é fácil nem tão evidente como possa parecer.

Não existe no urbanismo nem no Direito Comparado nada que se assemelhe à RAN e à REN.

«A requalificação a que se refere a alínea a) do número anterior depende da existência, na continuidade da área abrangida, de um regime de uso do solo que permita uma unidade harmoniosa, sendo esse o regime aplicável, com as devidas adaptações, à área objeto de requalificação do solo».

A indeterminação sobre o que se pode entender por “uma unidade harmoniosa” merece atenção, pois pode dar origem a pareceres fundamentados no gosto subjectivo, na apreciação opinativa e preconceituosa. A componente

jurídica peca ao pretender dar suporte a valores estéticos, mas isso está fora do seu alcance e, por melhor que seja a intenção, é sempre inglório e perigoso legislar sobre a arte e a cultura, principalmente sobre a que está por acontecer.

«A proposta de alteração simplificada é submetida a consulta pública, ... após a qual a câmara municipal, a comissão executiva metropolitana, ... procedem às alterações que entenderem necessárias e submetem a proposta a aprovação da assembleia municipal...»

Fica a dúvida quanto ao instrumento de planeamento a utilizar para dar enquadramento e operacionalização à reclassificação do solo. Será através de um Plano de Pormenor com efeitos registrais, ou, simplesmente, delimitando uma “Unidade de Execução”? Note-se que a “alteração simplificada”, seja de que instrumento de planeamento for, não tem nada de simplificado e são parcos os contributos substantivos para sanar as disfunções e irracionalidades do sistema, conforme esta versão do RJIGT.

4 – A suspensão prevista no n.º 3 não se aplica às áreas urbanizáveis ou de urbanização programada que tenham adquirido entretanto as características de solo urbano, nos termos do presente decreto-lei e do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto, ou até ao termo do prazo para execução das obras de urbanização que tenha sido definido em plano de pormenor, por contrato de urbanização ou por acto administrativo de controlo prévio.

A forma como em 2014 se revogaram as “áreas urbanizáveis” enferma erros graves, com consequências nefastas na economia, que carecem de uma análise crítica e de soluções sensatas. Subentende-se neste texto um reconhecimento de que algo não está bem com a questão das “áreas urbanizáveis”, mas falha a explicação do que há de errado e a apresentação de soluções.

Sobre o Decreto Regulamentar n.º 15/2015, leia-se o artigo 25.º – categorias de solo urbano e pasme-se:

Artigo 25.º

1 - A qualificação do solo urbano realiza-se através da delimitação das seguintes categorias:

a) Espaços centrais, ...;

b) Espaços habitacionais, ...;

- c) Espaços de atividades económicas, ...;*
- d) Espaços verdes, ...;*
- e) Espaços urbanos de baixa densidade, ...;*
- f) Espaços de uso especial, correspondentes a áreas destinadas a:*
 - i) Espaços de equipamentos;*
 - ii) Espaços de infraestruturas estruturantes;*
 - iii) Espaços turísticos.*

Como classificar espaços habitacionais que também sejam centrais?

Os espaços urbanos de elevada densidade são inclassificáveis?

Os espaços de equipamentos localizados em zonas com elevada centralidade em que “categoria” ficam?

Esta classificação é destituída de lógica, ignora os princípios mais básicos da taxonomia aplicada à classificação do solo em planos territoriais.

Quem foi o autor deste Decreto Regulamentar n.º 15/2015?

É pertinente interpelar os responsáveis pela redacção destes textos, trazê-los à discussão e fazer pedagogia sobre o tema.

Não deixa de causar espanto a quase total ausência de crítica sobre esta matéria da classificação do solo, a passividade revela falha de conhecimento, de estudo e até de simples desatenção de quem lê sem se dar ao esforço de interpretar e questionar o texto do DR n.º 15/20015.

Em suma, o DL 117/2024 suscita a questão da expansão urbana, que está mal equacionada desde que se acabou com a figura do Plano Geral de Urbanização, esquecendo o bom serviço que centenas de planos urbanísticos prestaram, principalmente nas décadas de 40 e de 50. A legislação em vigor acabou com as “áreas urbanizáveis” de forma atabalhoada e colocou todo o solo rústico aberto à urbanização através de um Plano de Pormenor. Na verdade, este decreto-lei nada acrescenta nem altera nada ao emaranhado da legislação em vigor, mas serve a preceito para despertar as indignações do costume, excitadas pelas “contradições cidade-campo”, por ingénuas emoções ruralistas, mas mudas perante a anual tragédia dos incêndios florestais, a continuada proliferação da edificação dispersa, a divisão indiscriminada de prédios rústicos, a poluição do

solo e da água com herbicidas (glifosato), pesticidas e fungicidas, a exploração das redes públicas em especulativo regime de monopólio e oligopólio, onde o próprio Estado actua como monopolista mor...

Que há a dizer quando o DL 31/2014, no seu artigo 15.º, ilude o princípio de o acto de produzir solo urbano e de urbanizar ser uma competência exclusiva das Câmaras Municipais e, em casos excepcionais, do Estado, e institui a “Aquisição gradual das faculdades urbanísticas” dizendo que «integram o conteúdo do aproveitamento do solo urbano» e que «é efectuada de forma sucessiva e gradual». Este discurso instala a indeterminação numa área onde a assertividade tem de ser absoluta. Fica semeada uma etérea dúvida sobre se as urbanizações são ou não, todas elas, da exclusiva responsabilidade da Câmara Municipal, a qual pode delegar num promotor a execução das obras de infra-estruturação mediante uma garantia correspondente ao custo dessas obras. Delegar uma competência não é transferi-la, nem implica transferir responsabilidades. Nas urbanizações, a confusão está instalada há muito e em larga escala. As garantias raramente são actualizadas e muito menos executadas (*on first demand*) e não se assumem as responsabilidades nos casos de loteamentos inacabados que assim ficam *sine die* sem solução que, segundo a lei, só pode ser de duas uma:

A. O promotor a quem a foi passado o alvará de loteamento não cumpriu de realizar obras de infra-estruturação. Não foram vendidos lotes a terceiros, nem foram aprovados projectos de edifícios nem concedidas licenças de construção. Neste caso, a Câmara Municipal pode revogar a urbanização, pois só responde perante si própria.

B. O promotor não cumpriu, a infra-estruturação não está completada, mas o promotor vendeu, parte dos lotes a terceiros e estes apresentaram projectos de arquitectura que foram aprovados e foram licenciadas as respectivas construções. Nesta situação, a Câmara Municipal é responsável perante os proprietários dos lotes como entidade a quem compete ultimar a urbanização. Neste contexto, levantam-se múltiplas questões do foro do Direito Registral e do Urbanismo que se complicam com o processo de recepção das redes e dos espaços a “ceder” à Câmara Municipal, com agravantes devidas ao facto de os registos serem provisórios até que as infra-estruturas estejam recepcionadas, o

que cria uma confusão que se arrasta com milhares de situações problemáticas pendentes e que pede resposta com bom-senso, lógica e transparência.

Argumentário urbanístico

1. Este diploma vem lembrar e reiterar a competência da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal em matéria de gestão urbanística onde releva a responsabilidade de deliberar sobre a classificação e reclassificação do solo urbano. Não há alterações estruturais, apenas se sublinha o poder que as autarquias de facto têm, mas que não exercem por se sentirem intimidadas e, em boa-verdade tolhidas por dependências administrativas perversas. O diploma se peca é por defeito, por não ir mais longe na simplificação racional do Regime Jurídico e por não exigir lógica e mérito urbanístico para os Instrumentos de Gestão Territorial.
2. As Autarquias e o Governo estão reféns de um aparelho administrativo e corporativo que os desafia e submete a instrumentos de planeamento elaborados de forma ilógica, sem qualidade e sem urbanismo. A liberdade dos decisores políticos é problematizada por um poder tecnocrático que, paulatinamente, se instalou e organizou, fazendo leis, ocupando lugares-chave nas instituições públicas e dispondo de prosélitos operacionais na comunicação social.
3. Todo o sistema de planeamento do território foi concebido para fazer planos negativos, onde impera o NÃO ou “talvez sim”.
4. Se a Câmara Municipal ou o Ministro intervêm no processo, exercendo o poder que lhes foi democraticamente atribuído, com questões, interpelações, opções estratégicas, e decisões sobre a forma de conduzir as dinâmicas socioterritoriais, esbarram com a incapacidade das equipas em idealizar cenários e apresentar alternativas compatíveis com a realidade social. Esta situação levou ao ponto de termos “o crime urbanístico” sem ter urbanismo.
5. Os PDM são um instrumento disfuncional – chegam a demorar mais de 10 anos a elaborar ou a rever. Envolvem uma equipa numerosa de especialistas que produzem dezenas de relatórios de análises soltas, cuja influência no conteúdo operativo do plano é espúria. Quem lê, interpreta, critica, elabora conclusões e produz conhecimento baseado nos relatórios temáticos e os integra nos conteúdos do PDM? A pergunta é pertinente porque o processo que se estende por anos e anos, com custos exorbitantes no fim apresenta

- um resultado patético. Muito melhor pode ser feito em poucos meses e, depois, com a continuidade que é inerente à prática normal do planeamento.
6. Na prática, o PDM reduz-se a quatro documentos elaborados por três equipas separadas: – a da RAN, a da REN e o grupo em torno do técnico responsável pela planta de ordenamento, que tem como objectivo determinar se o solo é rústico ou urbano e quais as utilizações e os parâmetros de construção permitidos. Acresce o regulamento, que é um texto estereotipado com lugares comuns decalcados de outros, com algumas improvisações de inspiração jurídica.
 7. Os PDM não fazem referência ao mercado fundiário, não atendem às ofertas e à procura no sector imobiliário, não há qualquer referência a valores ou preços do solo, da habitação, dos escritórios, das naves industriais, etc. No PDM não abordam a economia nem as finanças, não há referências a dinheiro, não se contabilizam custos nem benefícios.
 8. O PDM deveria contribuir para o ordenamento do território, mas nele não constam ideias para ordenar a floresta, ignoram-se as explorações agrícolas e não há estratégia desenhada para o desenvolvimento urbano. No PDM não há urbanismo.
 9. O conteúdo dos instrumentos de planeamento do território são indeterminações estampadas em manchas, na cartografia, às quais se aplicam regulamentos dogmatizados e copiados de uma cartilha, e parâmetros de construção improvisados a esmo. No texto dos regulamentos, a fraude urbanística é evidente, mas também no texto dos diplomas legais. O DR 15/2015 é disso um exemplo (veja-se o absurdo do artigo 25.º).
 10. O PDM, assim como todos os outros planos e também os “programas”, que não se sabe bem o que são, pairam num limbo de poderes indeterminados, mas bem assertivos sempre que instrumentalizados por uma burocracia hábil e experiente. Ao imporem-se pela negativa e ao dificultar e protelar, por todas as maneiras, qualquer alteração ou emenda de erros, são um obstáculo ao desenvolvimento económico, um obstáculo ao investimento, uma causa de desordenamento territorial e uma fonte de conflitualidade sistémica.
 11. A alteração ao RJIGT de tão tímida, pode ficar muito aquém dos seus bons propósitos de dar às Câmaras Municipais e às respectivas Assembleias Municipais, que são o órgão deliberativo, o estímulo para serem consequentes no exercício do poder de produção de solo urbano. Poder que já têm, mas que não conseguem exercer em tempo útil, ou que lhes está a ser sonogado pela orquestrada teia da burocracia, ou que simplesmente lhes

escapa por não terem um sistema fundamentado nos princípios do ordenamento do território, informado, racional e sensível aos predicados da arte do urbanismo. Mesmo assim, está a suscitar indignações deslocadas cujo ímpeto pode ajudar os indignados, intelectualmente sérios, a compreender o cerne destas complexas questões e contribuir para uma clarividente reformulação do RJIGT e demais legislação, para dar espaço ao urbanismo.

12. A construção dispersa é um flagelo, as urbanizações avulsas uma irresponsabilidade, a divisão descontrolada da propriedade advém da inexistência de Planos Gerais de Urbanização, desenhados com arte para dar enquadramento à expansão dos aglomerados com sentido arquitectónico, onde realça a imagem do lugar e a identidade e coesão social do bairro.
13. O sistema em vigor, assente no RJIGT, formula PDMs onde, dentro do polígono do perímetro urbano ocorrem hiatos de solo rústico, deslocados, sem sentido útil e de que resultam prédios em estado de abandono expectante, exposto a procuras oportunistas. A alteração proposta ao RJIGT vem sublinhar e, porventura, reforçar a autonomia das autarquias na esfera das suas competências para intervir, com mais respaldo jurídico, na produção de solo urbano corrigindo estes e outros erros que, actualmente, apesar de evidentes tendem a perpetuar-se. Acresce que é doentio os órgãos autárquicos que aprovaram o PDM não o poderem alterar usando o mesmo estatuto e liberdade de ajuizar, ficando aprisionados a conteúdos que, entretanto, se vieram a revelar ultrapassados ou mesmo errados. A cristalização dos planos é um desvario perverso, porquanto, na sua essência, trabalham com a incerteza, valem pela destreza na exploração de cenários alternativos e pela ajuda na pronta e atenta resposta às necessidades e oportunidades no permanente devir dos acontecimentos.
14. A função dos PDM como instrumento que tem o exclusivo de classificar os usos do solo é determinante na arrumação dos espaços de uso silvestre, dos de uso agrícola e dos de uso urbano e falha, em grande parte, devido a incapacidades em matéria de urbanismo, mas também à dificuldade em compreender e actualizar os princípios do Regime Florestal e do ordenamento agrário alicerçado na identidade cadastral da exploração agrícola.
15. Por princípio nenhum instrumento de planeamento pode reclassificar solo privado desvalorizando-o ou, de algum modo, causando prejuízo ao seu proprietário, sem assumir as inerentes responsabilidades, mas acontece que,

perante a passividade do legislador e do corpo académico da especialidade, há urbanizações consumadas, com as infra-estruturas recebidas pelo município, ou que ele deve completar executando as respectivas garantias bancárias. Essas urbanizações têm dezenas de moradias licenciadas e construídas, vá lá saber-se porquê, sendo evidente que se trata de solo urbanizado aparecem classificadas em PDM como solo rústico.

16. É absurdo o contraste como no RJGT é tratada a reclassificação de solo rústico para solo urbano – processo complicado, administrativamente denso e moroso –, se comparada com o processo de reclassificação de solo urbano para rústico – resolvido num artigo de forma simplista como se fora algo corrente e fácil de equacionar e tratar. Não é normal, nem lógico, do ponto de vista da economia do urbanismo, um espaço urbanizado ser reconvertido em solo rústico. O legislador actua por preconceito ideológico anti urbano e fomenta a confusão.
17. A reclassificação do solo requer o conhecimento do estatuto jurídico dos prédios abrangidos, a sua utilização, os valores pendem sobre eles, o perfil do proprietário (é relevante o significado do prédio como activo de uma empresa, como bem avaliado numa habilitação de herdeiros e consequente partilha, como bem transaccionado por um preço fundamentado no PDM e sobre o qual o Estado cobrou IMT e está a cobrar IMI, ...). São alarmantes a ligeireza e o abuso com que se estão a fazer reclassificações com base na eliminação do “solo urbanizável”, desprezando a vertente económica e financeira dos prédios em causa.
18. A salvaguarda do solo rústico não faz sentido ser equacionada pela negativa e, como se pode constatar, os resultados do sistema vigente, que cultiva o proibicionismo à exaustão, são maus.

A lógica que assiste ao ordenamento do território tem uma axiomática onde se observa que:

- a) A produção de solo urbano deve ser assegurada por antecipação, para dar resposta às necessidades das procuras e assim desmotivar a construção dispersa e poder argumentar contra essas pretensões apresentando alternativas mais favoráveis pela sua comodidade, menor custo e valor.
- b) No solo rústico é fundamental distinguir o “florestal” do agrícola, por diversas razões. Porque o uso florestal, por princípio, carece de ser imperativo, o que não acontece com o uso agrícola. Porque o valor do solo agrícola é muito superior ao do solo florestal limpo, devido ao trabalho incorporado na preparação do solo agrícola (desmatação, modelação, despedrega, valorização pedológica, entre outras benfeitorias associadas. A

isto acresce a ponderação e comparação dos respectivos valores de rendimento

- c) O território afecto ao uso agrícola deve ser um mosaico de explorações agrícolas em que cada uma tenha identidade cadastral agregando todo o seu parcelário e, nessa base, a estabilidade valorizada da paisagem é trabalhada com base no conjunto dos prédios da exploração agrícola num enquadramento complexo onde entra rede hidrográfica, as redes de infra-estruturação agrícola e demais benfeitorias necessárias num centro de lavoura.
- d) As unidades de espaço territorial que não se enquadrem na classe de uso florestal, de uso agrícola ou de uso urbano são demarcadas e classificadas como singularidades que, ora podem ser positivas como, por exemplo, os espaços de vilegiatura, ora podem ser negativas como acontece na construção dispersa que é um problema de desconforto, de isolamento, de custos de mobilidade, de expansão irracional de redes básicas, mas também devido aos estragos que acarreta ao desordenar o território em geral: desoptimiza o sistema urbano, desmantela as explorações agrícolas e é uma intrusão perigosa nos espaços silvestres.

A aplicação dos princípios do urbanismo à realidade é um exercício político delicado e o que se pede aos urbanistas é a configuração de soluções que, de forma gradual ajustada às capacidades financeiras das famílias e empresas, traga conforto e harmonia à comunidade com soluções concertadas entre os legítimos interessados procurando convergências e cooperação para bem de todos.

Apontamento sobre conceitos básicos do urbanismo

1. O Direito de Urbanizar, o Direito de Construir e o Direito de Utilização.
2. A classificação do solo – analítica, propositiva e determinista.
3. A diferença significativa entre: OCUPAÇÃO – USO – UTILIZAÇÃO e FUNÇÃO que, na linguagem praticada nas memórias descritivas, relatórios e regulamentos dos instrumentos de planeamento se empregam quase como sinónimos e isso revela confusão e atraso teórico.
4. A classificação extemporânea, sem respaldo na comprovada capacidade empresarial e financeira, incorre na valorização deslocada do terreno problematizando o acesso a ele dos reais investidores e aumenta o risco do empreendimento a favor do proprietário passivo do solo.
5. O «solo urbanizável», nunca deveriam ter existido porque:

- a) Os terrenos rústicos passam a ser avaliados co base no uso urbano e nos parâmetros constantes em PDM
 - b) Aumentou, sem mérito e fora de controlo, o valor de mercado à custa de mais valias simples expectantes.
 - c) Quem compra faz fé na classificação atribuída em PDM considerado plano plenamente eficaz.
 - d) Estes terrenos foram transaccionados desde a aprovação do respectivo PDM, ao longo de décadas, com sobreavaliações, entraram como activos, na contabilidade de empresas, agarram imposto de “mais-valias” e IMT, podem estar a caucionar crédito hipotecário e não é de animo leve que se acaba com esta “classificação, sem observar os efeitos de forma casuística.
6. Crítica ao DR 15/ 2015 e ao CORINE Land Cover
7. Os usos do solo imperativos e o direito à expropriação com justa indemnização (Urbano e Florestal). O uso agrícola não é imperativo, mas requer estruturação agrária.
8. A produção de solo urbano e o Código as Expropriações.

Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro

TÍTULO

Do conteúdo da indemnização

Artigo 23.º

Justa indemnização

- 1 – A justa indemnização não visa compensar o benefício alcançado pela entidade expropriante, mas ressarcir o prejuízo que para o expropriado advém da expropriação, correspondente ao valor real e corrente do bem de acordo com o seu destino efectivo ou possível numa utilização económica normal, à data da publicação da declaração de utilidade pública, tendo em consideração as circunstâncias e condições de facto existentes naquela data.;2 – Na determinação do valor dos bens expropriados não pode tomar-se em consideração a mais-valia que resultar:
- a) Da própria declaração de utilidade pública da expropriação
9. Não tem sentido o Código das Expropriações quando estipula que «Num aproveitamento economicamente normal, o valor do solo apto para a construção deverá corresponder a um máximo de 15% do custo da construção». Estes erros semeiam irracionalidades e desrespeito pela necessidade de correspondência com a realidade. A economia do território é chamada a trabalhar com o urbanismo para desenvolver a

lógica que assiste à formação dos diversos valores associados ao património imobiliário. O valor de expropriação de um terreno não tem a correlação com o custo da construção.

10. A subtileza das diferenças a observar na aplicação da “venda forçada” e do “arrendamento forçado” no contexto dos diversos usos e utilizações do solo.

11. O equívoco das “áreas de cedência” em operações urbanísticas e a utilização do direito de reversão sobre parcelas constituídas como propriedade do município, seja do seu domínio privado ou do domínio público. As incertezas, os riscos que os “promotores privados de urbanizações” e os empreiteiros das obras de urbanização correm seriam francamente reduzidos se for a Câmara Municipal a realizar as obras de infra-estruturas, deixando de haver lugar à sua recepção como agora acontece e passando a Câmara Municipal a ser o “dono de obra” e cliente do empreiteiro, numa relação idêntica à de qualquer obra pública, cumprindo ao promotor acompanhar e pagar os custos correspondentes à empreitada. Desta forma elimina-se a perversa relação em que o promotor privado e o empreiteiro ficam na dependência de apreciações e fiscalizações técnicas atípicas.

12. As limitações do PDM

- Escala muito pequena 1/25 000;
- Indeterminações nos conceitos, na cartografia e legendagem e nos regulamentos;
- Classificações abstractas e proibições descontextualizadas da realidade socioterritorial;
- Obediência a restrições feitas à margem do PDM e, no caso da RAN e da REN com graves irracionalidades;
- Omissão total da vertente económica. Não existe no PDM referencia, análise, diagnóstico ou resposta à economia do território, não obstante os efeitos que o PDM tem sobre a economia do imobiliário. Esses efeitos são liminarmente ignorados nos conteúdos formais.
- A concepção estética do edificado e da paisagem, a sua utilidade e repercussão financeira estão ausentes.

13. No PDM não há arte. A estética urbana e da paisagem em geral, arquitectonicamente trabalhada perdeu-se com a extinção dos Planos

Gerais de Urbanização. Mesmo os PU e PP passaram a ser plantas focadas no loteamento, nos parâmetros quantitativos e raramente há espaço para dar valor à estética.

14. O planeamento do parque edificado para utilização habitacional é indissociável da gestão do parque edificado em geral, para todas as utilizações que fazem a mescla do sistema social de um aglomerado urbano.
15. Cerca de 25% do parque edificado em oferta pública para arrendamento é um factor de regulação do mercado imobiliário, sem que a oferta pública entre na venda de produto final. Esta regra dá especial estabilidade ao sector da construção civil e demais sectores convocados para assegurar a eficiente manutenção do parque público edificado. Com o bom exemplo da manutenção promovida no parque público o privado acompanha. Mas acontece que a administração pública não está preparada para cumprir esta tarefa e temos aí um difícil problema.
16. Para o sector da construção civil, a rotina instituída e assegurada da manutenção traz estabilidade e confiança, o que contrasta com a incerteza de haver ou não novas frentes de construção.
17. A teia burocrática tem uma dimensão sociopática quando, por exemplo, não foi ainda possível construir uma marina decente no estuário do Tejo. Não há marinas no Douro, nem na Ria de Aveiro. Comparemos o mapa das marinas de Portugal com o de Espanha.
18. Há excelentes teses académicas que dão contributos para a análise crítica de erros urbanísticos cometidos na vinculação extrema à **utilização habitacional**, de que resultaram zonas dormitório e de segregação social. Mas essa crítica fica nos corredores surdos da academia. É urgente assumir-se a crítica a estes erros e mudar os critérios e práticas mal resolvidas do FFH e que ainda inquinam as políticas e procedimentos do IRU.
19. MÉTODOS DE EXPANSÃO URBANA
 - A. Por expropriação de iniciativa Municipal (modelo Duarte Pacheco).
 - B. Por negociação aberta dentro de um polígono alargado e com base num programa de tipologias e de valores de base. (Alemanha)
 - C. Por expansão do “*fiscal district*”, com opção de adesão ou não ao uso urbano. (Alguns Estados dos USA)
 - D. Por fraccionamento pragmático da propriedade, construção dispersa e urbanização avulsa.

20. Os valores do solo podem ser estimados dentro dos seguintes parâmetros a ter em conta no processo de planeamento do território:

Solo em uso silvestre, incluindo os matos, os silvo-pastoris e os florestais

- O valor de rendimento destes solos dificilmente pode superar os 6.000 euros/hectare, mas em contexto de vilegiatura ou com investimento na silvicultura avançada o prédio rústico, no contexto da exploração, em função dos povoamentos arbóreos e da sua idade, designados por “existências em pé” e com benfeitorias, pode alcançar valores surpreendentes.

Solo de uso agrícola

- O valor de rendimento do solo em exploração agrícola estima-se entre os 2 e os 3 euros / m², mas estamos a considerar o solo limpo. Quando integrado na exploração agrícola o valor de mercado é estimado observando o conjunto onde o centro de lavoura pode ser muito valorizado, com culturas instaladas (vinha, pomar...) edifício residencial, celeiro, adega, instalações para turismo rural e outras benfeitorias. A localização, a dimensão, a disponibilidade de água e a qualidade paisagística são, também, factores relevantes. Mas podemos considerar que um prédio rústico de terra de sementeira com dimensão de quatro ou cinco hectares, simples, sem benfeitorias e contextualizado em uso agrícola dificilmente alcança valor de mercado superior a 150 000 euros.

Solo Urbano

- É impossível fazer estimativas para o solo urbano em abstracto, tal é a diversidade das situações e a amplitude dos valores. Portanto, a abordagem, ainda que genérica e prudencial, feita para o solo silvestre e para o solo agrícola, não se pode nem se deve tentar fazer para o caso do solo urbano. Contudo, e como prova dessa “impossibilidade”, façamos o seguinte exercício:
- O valor de um prédio em solo rústico ao ser reclassificado para solo urbano passa a ter um valor de mercado que dificilmente se situa abaixo dos 150.000 euros/hectare (15 euros/m²), e há locais em Portugal onde existem prédios rústicos cujo valor de mercado pode bem ser estimado acima dos 60 milhões de euros/hectare.

21. (6.000 euros/m²) e este recurso extraordinário devia de ser atentamente explorado como fonte de riqueza em vez de ser quase ocultado e maltratado. Estes processos deviam ser equacionados e geridos com o empenho urbanístico e arquitectónico necessários para maximizar o valor destes activos territoriais estratégicos. É nesse contexto que se

- criam as condições para se poder, na mesma operação urbanística, criar unidades de vizinhança integradas na tessitura do bairro onde o município pode ter casas para alugar a 400 euros/mês, com coesão social.
22. As relações de cada pessoa com a sua casa, de cada empresa com o seu espaço laboral, exigem respeito pelo direito fundamental de estar no mundo em segurança. O sistema de planeamento do território está longe de corresponder em tempo e de forma acertada às necessidades básicas de habitação e de espaço para as actividades económicas, daí o contencioso que existe devido a desconformidades entre o conteúdo dos planos e o que realmente existe ou se faz na construção e utilização do solo pelos próprios residentes. Alimentar *ad aeternum* este contencioso não tem razão de ser e viola o princípio do Direito contrário às penas perpétuas. A necessidade e utilidade real do que existe há já algum tempo, ao ponto de ter dado motivo de queixa por incomodar vizinhos e se confinar ao prédio de que o infractor é proprietário, justifica a prescrição da desconformidade e a normalização da situação.

A passividade da administração e inacção na aplicação conclusiva do direito sancionatório, com o decorrer do tempo e perante o facto de a infracção não colocar em risco pessoas e bens, não prejudicar terceiros e ser necessária ao conforto e segurança do utilizador, deve dar lugar à prescrição da infracção.

No Direito comparado «a prescrição actua como garantia da segurança jurídica».

O que se passa actualmente com as infracções urbanísticas é motivo de indignação e, pelo que tem de prepotente e até de desumano, leva o cidadão a afrontar e destratar a administração pública optando por actuar à margem dos planos e em desconformidade com os seus imperscrutáveis conteúdos.

A dimensão temporal dos acontecimentos deve ser considerada para haver um prazo determinado na Lei para a prescrição.

A conformidade com os planos deve advir do seu mérito substantivo e da destreza dos serviços administrativos em intervir a tempo, do seu contributo ser útil para esclarecer e intervir de forma construtiva no território sob a sua jurisdição. A normalização da relação do cidadão com a administração do território serve razões de coesão social.

Recomenda-se a consulta, em Direito Comparado, com a legislação espanhola.

A jeito de conclusão recomenda-se:

1. Trabalho, metódico e erudito, sobre os enunciados dos princípios do ordenamento do território, desmascarando e expurgando as fraudes dissimuladas com títulos ardilosos como acontece com a RAN e a REN.

2. Elaborar uma avaliação crítica do sistema de planeamento do território em vigor, enfrentando o facto de ter dado maus resultados. A diferença entre “programas” e “planos” continua confusa, assim como a distribuição de competências entre os diversos organismos centrais e locais, do Governo e das autarquias. A forma como o Ministério Público e os tribunais estão a entrar no domínio da gestão do território, “fiscalizando o cumprimento dos planos”, é uma judicialização absurda do sistema. Se não se esclarecerem os equívocos e se restabelecer a lógica e a ordem urbanística a tempo, vai agravar-se o contencioso e a incapacidade de agir a tempo. O Professor Luís Valente de Oliveira costumava convidar umas dezenas de especialistas para debate aceso sobre as questões mais prementes. O Ministro ouvia quase sem intervir, tomava notas e depois decidia o que fazer. Foi assim que num encontro de dois dias que teve lugar no Hotel do Mar, em Sesimbra, se inspirou para lançar a legislação e operação das AUGIS, dando uma solução possível a um problema social e urbanístico que trouxe sossego e a harmonia possível a milhares de famílias que viviam sem infra-estruturas básicas e com medo e risco de perder a sua casa clandestina, mas sem ter outra alternativa. A lição a tirar é que se o urbanismo não agir a tempo, a realidade dramática das famílias sem habitação leva-as a procurar soluções impróprias, mas que são as que estão ao seu alcance e adoptam-nas, mesmo correndo os riscos inerentes à sua ilegalidade. A culpa foi de um sistema de planeamento ausente e incapaz de responder, planeando e construindo os bairros de que estas famílias desesperadamente precisavam.

1. Acabar com o modelo de planos negativos que são detestados e escarneados pela população, que constata e sofre os seus maus resultados, e optar por planos construtivos, harmonizadores das relações da sociedade com o território. Os planos devem ser desejados e merecedores do apreço das populações e dos sectores empresariais, o que implica um trabalho conceptual sobre problemas concretos de cada lugar, com respostas casuísticas, pois cada sítio é único. É necessário ajudar a desenvolver ideias,

planos, projectos e obras que tragam soluções com arte e proveito social reconhecidos.

2. Os órgãos do poder político, deliberativo ou executivo, ganham em não ficarem dependentes de uma única equipa técnica, nem reféns do seu aparelho administrativo. O processo de planeamento requer estudos exploratórios, cenários contrastados, abordagens diversificadas que permitam comparar e apreciar ideias, conceitos e propostas diferentes, dando assim margem de escolha ao decisor político. Sem alternativas não há como escolher e a aprovação dos planos é um acto de resignação. Ao rever um PDM, a Câmara Municipal ganha com a análise e interpretação de diversos urbanistas, abrindo perspectivas e colhendo diversas visões do território, ficando na posse de equações distintas sobre os problemas a tratar e dispondo de estratégias e soluções contrastadas que, no conjunto, constituem uma base de informação mais rica para servir de apoio à decisão política.
3. A alteração que se propõe fazer ao RJIGT, em boa verdade, é a expressão da vontade de os Municípios poderem ser consequentes na gestão urbanística, ultrapassando os escolhos administrativos que tolhem a sua ação política. Esta alteração pode ser um ponto de partida para sanar o problema de um sistema que está errado nas suas bases.
4. Recomenda-se trazer para a argumentação a exposição de casos concretos de processos e de terrenos cuja classificação em PDM peca por ser absurda, irracional, prepotente e disparatada. O Município, perante estes casos, em vez de poder impor liminarmente o respeito pela razão, pelos princípios do urbanismo, do Direito e pelo interesse da comunidade, pelo seu próprio poder democrático, é obrigado a submeter-se à uma burocracia subvertida, irresponsável e que se presta a ser instrumentalizada para criar polémicas nas redes sociais.
5. Revisite-se a escola de Duarte Pacheco e volte-se aos planos gerais de urbanização aplicados ao conceito de bairro e de lugar, trabalhando com os padrões da linguagem urbanística e da arquitectura.
6. Recupere-se a figura do Plano Geral de Urbanização (PGU) a ser avaliada pela arte do seu desenho urbano, estética da composição e imagem arquitectónicas, funcionalidade das redes de infra-estruturas e serviços,

preços compatíveis com as possibilidades da procura e com a motivação da oferta privada, bem como com a viabilidade da oferta pública.

7. O PGU deve de ser um instrumento aberto à disposição da Câmara Municipal e em casos especiais do Governo, para, em tempo real, menos de seis meses, proceder a correcções, introduzir melhoramentos e desenvolvimentos que vão ao encontro de soluções de problemas, de resposta a carências, de acolhimento de ideias, de pretensões, de propostas e de oportunidades que surjam.
8. O acto de planear é um processo criativo que requer iniciativa, perscrutação atenta à realidade social, à cultura, às capacidades económica e financeira dos intervenientes no território.
9. Os planos têm a sua razão de ser como catalisadores da ajuda às pessoas residentes, ou que pretendam residir, e às actividades instaladas, ou que se querem instalar, contribuindo para ordenar o solo e disponibilizá-lo a preços justos. A produção de solo urbano, que é da competência exclusiva do município, pode envolver concertação ou contratualização com entidades privadas, sem pôr em causa a responsabilidade municipal que nunca pode ser transferida, mesmo nos casos em que haja lugar a delegação de competências para execução de obras de infra-estruturas mediante garantias financeiras «on first demand».
10. Só estando à frente do planeamento, projecto e construção de bairros é possível, o Município ou o Governo criar expansões urbanas normais e, para serem belas pela estética da sua arquitectura, precisam do trabalho de arquitectos e engenheiros que sejam urbanistas com talento.
11. O acesso ao solo para expandir o perímetro urbano, sendo mais fácil, tem as suas indeterminações em sede de processo de expropriação e de gestão. O acesso a prédios problemáticos, sem utilização resolvida, localizados dentro do perímetro urbano são de difícil resolução e se o Município intervém, o que é raro, as consequências em sede de contencioso, face ao actual Código das Expropriações, ao RJIGT e demais legislação, podem permitir à Câmara arriscar-se a ser moroso demais. Há casos que se arrastam há mais de 20 anos.

12. Os fazedores de classificações, reclassificações, restrições, compatibilizações e de desafecções dentro do labirinto dos instrumentos de planeamento e os seus “facilitadores” merecem o castigo de Apolo, porque efectivamente têm e exercem o poder de transformar pedaços de terra em ouro, com a vantagem, sobre Midas, de também poder fazer o contrário, e desprezam a estética inerente ao acto de ordenar o território. Já o castigo das “orelhas de burro” será mais adequado para quem não é capaz de ver isto ou, vendo, faz como não querendo acreditar.
13. Os investidores e o cidadão em geral, vive nesta mitificada, mas bem real maldição.
14. A segurança, o desembaraço e a eficiência para conduzir a concertação e a contratação no âmbito da negociação de empreendimentos de relevância estratégica, requer serviços especializados de apoio à Câmara Municipal e ao Governo, na esfera da decisão política para não ficarem tolhidos pelas teias dos procedimentos administrativos que primam pela negativa, sem trabalhar em soluções alternativas. As Assembleias Municipais podem ser mais interventivas no acompanhamento de processos de relevância estratégica, em articulação com a Câmara Municipal.
15. Os Municípios precisam de proceder à sistemática monitorização da procura e oferta no sector do imobiliário, elaborar análises, comparadas com a qualidade funcional e estética das respostas urbanísticas enquadradas em políticas de regulação das operações de produção de solo urbano e de edificado.

A Folia dos Regulamentos e o Crime Urbanístico sem Urbanismo

A ideia de que os regulamentos por si só trazem ideias meritorias para o ordenamento do território, é um equívoco.

As regras gerais, sejam elas leis ou simples regulamentos administrativos, operam em contextos que não se compaginam facilmente com a casuística do urbanístico que, na sua essência, vale pela arte de arquitectar o território.

Se o predicado das normas é serem gerais e abstractas, o mérito do urbanismo está na singularidade instruída do desenho, onde a originalidade se alicerça no rigor e elegância das paisagens. Os princípios do planeamento do território alicerçam-se em padrões, mas a sua aplicação prima pela diferença, atende à expressão de contrastes, e respeita ordenações racionais concebidas num acto criativo cuja liberdade se legitima no mérito do resultado.

Os regulamentos pressupõem situações semelhantes, a que se aplica automaticamente a regra predeterminada. Ora acontece que o território é um mosaico de lugares únicos, cada um com a sua localização e identidade. O significado de diferença, na composição urbana, na expressão arquitectónica não significa tratamento desigual na asserção jurídica, nem denegação de justiça à luz dos valores do Direito.

A folia dos regulamentos urbanísticos, propaga-se com os PDM – Planos Directores Municipais – que acabam com os PGU – Planos Gerais de Urbanização. Perdeu-se a visão conjunta e integrada do aglomerado urbano.

Os “programas e planos” são formatados como instrumentos negativos no sentido em que se centram na proibição nas restrições, nos condicionamentos em abstracto, sem observar as situações problemáticas sobre as quais deveriam trabalhar para ajudar a conceber e promover soluções.

O grau de indeterminação dos PDM não permite compromissos transparentes com a realidade social existente e daí estes planos entram frequentemente em conflito com a vida de pessoas e empresas, bem como com as instituições públicas, que os consideram uma fonte de contencioso e um entrave ao desenvolvimento da habitação, indústria, campos agrícolas, explorações florestais e ordenamento do território em geral. Há uma relação causa efeito entre a inépcia dos instrumentos de planeamento e o desordenamento do território, onde se destacam a “época dos incêndios florestais”, a “crise da habitação”, os “colapsos da banca”, a disfunção caríssima da mobilidade, a poluição das águas e dos solos, a edificação dispersa, entre outros.

Os instrumentos de planeamento não têm programa merecedor de confiança, mas é prolixa e dispendiosa a pilha de relatórios sectoriais, estereotipados e desgarrados, que quase ninguém lê, e sem repercussão no resultado do plano. Só um urbanista competente para coordenar todas essas

especialidades pode fazer a síntese da informação significativa para o plano. Se o coordenador do plano não estiver à altura de fazer a leitura crítica e selectiva dos conteúdos desses relatórios sectoriais, para desenhar o território, o plano degenera numa “sopa de pedra”, como lhes chamou o Professor Manuel Costa Lobo, à guisa de crítica de um processo sem rumo. Por isso, os prazos para a elaboração dos PDM são sistematicamente protelados, não obstante os conteúdos urbanísticos serem espúrios e pobres os resultados que estão à vista. Daí o espanto perante as sucessivas prorrogações do prazo para a conclusão de um plano, quando o acertado é acabar com a irracionalidade que molda este sistema de planos territoriais. Os instrumentos de planeamento que deviam ser apreciados pelo génio, beleza, criatividade, e valor das suas ideias materializadas em obras.

Nenhum PDM trata explicitamente do mercado imobiliário, ignora-o não obstante os efeitos estruturais que tem sobre a base económica. Esta relação entre o urbanismo e a economia do território é a mais descarada ocultação da política nacional desde os anos 60, originando crises financeiras sucessivas e sem emenda.

Os regulamentos, as condicionantes e as restrições de “Utilidade Pública” não podem ser diplomas conflituosos, que utilizam termos e argumentos científicos deslocados, a despropósito, lançando a confusão e promovendo uma perversa fonte de contencioso, que é motivo de indignação. O DL 117/2024 dá conta desse motivo e dá um passo em frente, tendo acordado um coro crítico de espontâneos. As refutações são incoerentes e os argumentos são clichés.

A arte de arquitectar e de urbanizar trabalha livremente, ora sobre a diferença, ora sobre a repetição, com conceitos que não pertencem à esfera dos regulamentos e que, portanto, estão literalmente num outro domínio distinto do que caracteriza a burocracia administrativa. No contexto do ordenamento do território, os conceitos de diferença e de repetição nada têm que ver com desigualdade e igualdade numa asserção jurídica e de justiça social.

O urbanismo é um trabalho visionário, em constante exploração de cenários de composição arquitectónica para conferir a identidade aos lugares, o que tanto passa por gestos de salvaguarda como por transformações imaginativas. “*identity is an issue logically independent of conformity with rules.*”, segundo Gordon Baker em *Wittgenstein: to Follow a Rule*.

Os regulamentos, as normas, as linhas de montagem e as automatizações prestam-se a subverter a essência do planeamento do território, que consiste no espontâneo relacionamento de todas as pessoas, entre si, e com o meio onde vivem e actuam, incluindo as entidades institucionais. Esse extraordinário sistema de relacionamentos, onde todos sentem, pensam e intervêm no acto de viver em sociedade, é planeamento, por regra espontâneo, às vezes com planos que são instrumentos com leituras interpretações e visões redutoras, que geralmente pecam por falta de correspondência com a realidade. Os planos, fora de programas e projectos técnicos muito específicos e alargados para tratar sistemas sociais complexos, degeneraram em sociopatias. Os programas e planos territoriais em vigor, padecem deste mal e isto não é fazer a defesa de “desregulamentações”, na sua asserção ideológica e política, mas tão-só a constatação da necessidade urgente de reformular um sistema que dá péssimos resultados.

O RJIGT situa-se no domínio, dos programas e dos planos que são formas de pensar atípicas, algo recente e ainda incipiente, apresentado com a chancela de uma suposta racionalização que, como podemos ver, não lhes assiste como predicado garantido, pelo contrário. Daí o erro de se conferir aos planos uma certeza e determinação jurídicas que são contrárias à natureza do planeamento como exercício criativo, exploratório, aberto ao devir com o que tem de inesperado. Esta argumentação não se alinha com ideologias contra ou a favor da “regulação” ou da “desregulação”, mas, tão-só, com o trabalho de investigação aplicada ao desenvolvimento do pensamento teórico estruturado sobre o planeamento do território.

Parte do problema está no comportamento das instituições com responsabilidades e poderes de intervir e condicionar a economia do território. Exemplificando:

Os conteúdos dos instrumentos de planeamento são fabricados de acordo com uma lista de temas que dão origem a relatórios soltos das mais diversas especialidades. Desta amálgama resultam, separadamente, três instrumentos de consulta para se conhecer e avaliar o enquadramento de um prédio no sistema de planeamento do território:

- 1 – A “planta de ordenamento” do PDM, também designada de “classificação do solo” é elaborada seguindo o absurdo DR 15/2015;
- 2 – O regulamento com os índices de construção;

3 – As condicionantes da RAN e da REN.

A feitura destes três instrumentos acontece num atribulado, moroso e dispendioso processo de relatórios avulsos, desgarrados, que lembra o jogo da “cabra cega” e pode mesmo acontecer que todos os olhos estejam vendados e que não haja batota. Contudo, ninguém parece saber, nem querer saber ao certo, o que se está a fazer, nem há sinal de consciência das implicações financeiras e económicas do que está a ser elaborado. O resultado deste sistema de planeamento do território, que remonta a 1982, falhou, mas tem antecedentes nos “loteamentos” em avos, nos “bairros” clandestinos e nos loteamentos legais avulsos, dispersos sem enquadramento em Plano Geral de urbanização.

Veja-se a carência de habitação, a desorientação nos mercados fundiários, a floresta, com a sua caricata e trágica “época dos incêndios”, arde resignada num distópico espaço mediático com patéticos, repetidos e complacentes comentários.

No processo de elaboração e revisão dos planos as equipas técnicas exercem o poder de emitir moeda, sem nenhum controlo ou supervisão do regulador do sistema financeiro, que não vê a dependência complexa entre o crédito hipotecário e a prática substantiva do urbanismo, em particular em matéria de classificação e reclassificação do solo.

A classificação do solo processa-se a coberto de um jogo de poderes distribuídos por diversas instituições onde os argumentos se escudam nas indeterminações da legislação que não se coíbe de instrumentalizar termos extraídos abusivamente de textos científicos e descontextualizados.

Seja-me permitido recorrer a uma parábola, para espelhar a realidade do que acontece:

Era uma vez um organismo público detentor de uma máquina de imprimir notas de euros, mas para o fazer, cumprindo todos os preceitos legais, tinha de realizar dezenas de estudos e análises sobre a qualidade do papel, das tintas amigas do ambiente, da resistência à dobra, cores dominantes, símbolos nacionais a enaltecer e mais que fora, matéria de intenso debate. Mas, em parte alguma do processo, interessa ou se refere os valores e quantidade de notas que vão ser impressas, e por quem e como vão ser distribuídas. Esta alegoria tem correspondência com a realidade na classificação e reclassificação do solo e suas indeterminações que alimentam

leituras e interpretações paralisantes, nos PROTs; POOCs; PDMs; PUs; PPs; UEs e por aí fora.

As falhas da Lei de Solos e do RJIGT não são agravadas com as alterações introduzidas pelo DL 117/2024. Este diploma acusa e belisca a paralisia do sistema e, ao fazê-lo, deu oportunidade às indignações fáceis e deleitadas com o seu próprio eco mediático.

A crítica ataca as parcas alterações trazidas pelo diploma, pressupondo que elas são profundas e que subvertem a ordem jurídica existente. Sem cabulice, analisado o histórico do planeamento do território, e diagnosticadas as patologias do sistema, vemos que o remédio trazido pelo DL 117/2024 não traz alterações, é pouco eficaz na cura e só tem o mérito de dar um sinal, um tímido alerta sobre a paralisia burocrático-administrativa agravada pela disfunção das leis.

O planeamento está doente há décadas devido aos equívocos e perversões que infectam os conteúdos dos planos.

Pode criticar-se o diploma em causa pela tímida alteração que faz ao RJIGT, mas nunca por sublinhar o poder que os municípios têm em matéria de planeamento do território, que não tem sido exercido por causa de contradições e outras vicissitudes da legislação, bem como pela sua inoperância.

Sempre que surge um conteúdo legislativo favorável ao reconhecimento do poder autárquico, o centralismo atávico acorda e faz uma algazarra, descarada e populista. Em boa verdade, o DL 117/2024 mais não faz do que dizer às autarquias que têm poder sobre os instrumentos onde reside o exclusivo de classificar e reclassificar solo, nomeadamente os planos municipais de ordenamento do território. Este exclusivo foi, e bem, instituído em 2014, mas o processo de classificação do solo peca por flagrantes irracionalidades, que passam despercebidas aos críticos exaltados deste modesto diploma.

A clarificação do processo de ocupação, uso, utilização e organização funcional dos espaços territoriais passa pela recuperação da capacidade técnica dos serviços públicos locais e centrais em matéria de urbanismo, por disciplinar a burocracia e por compreender que o poder de decisão deve estar na esfera dos órgãos políticos com a sua legitimidade democrática.

A burocracia ainda escreve, até no texto das leis, «a Administração Pública (com maiúsculas) decide!» Se o político eleito, que não é funcionário público, sublinhe-se, chama a si o controlo sobre a classificação e reclassificação do solo, e cuida para que o exercício do poder de decidir seja praticado pelo órgão ao qual está atribuído, que é a Assembleia Municipal, corre o risco de cometer “crime urbanístico”, tal é a confusão instalada e que emerge da Lei de Solos, do RJIGT, da RAN, da REN e demais leis que se atropelam, que atolam a economia do país e alimentam farto contencioso. Venha o debate informado e sério sobre tudo isto.

Também a depreciação dos municípios, como “provincianos”, instituições de 2.^a, em contraponto com o vaidosinho poder da Administração Central, é um discurso que rende.

Ao contrário do que se propala, no que diz respeito à RAN e REN, a transferência para os municípios resume-se à factura para estes pagarem a elaboração das cartas que são, em geral, tarefa encomendada a gabinetes privados. Tudo fica, assim, dependente não do Governo central, mas de um reduzido grupo de funcionários que, com ampla arbitrariedade e com mais ou menos senso, decidem o resultado que está dependente do seu parecer técnico vinculativo. Assistir a reuniões nas CCDR sobre as fórmulas de cálculo do risco de erosão a aplicar na elaboração da carta da REN é uma peça que faria inveja a Ionesco e a Kafka.

A província do Algarve foi devastada sob o comando da DGPU e, depois, da sua CCDR, os municípios não fariam pior, mas reconheçamos que todas estas instituições não estão dotadas de meios à altura de resolver o ordenamento do território com bom urbanismo. Hoje serão raríssimos, no serviço público, os estiradores cobertos de papéis de esquiço onde se encontrem urbanistas aplicados a conceber e a desenhar a arquitectura das urbes e das paisagens. A iliteracia urbanística vai ao ponto de haver serviços de urbanismo onde o Diretor não é urbanista, não faz ideia do que seja traçar uma rua, arquitectar uma praça, implantar um edifício, compartimentar e dar forma à paisagem, mas sabe de cor o RJIGT, e tem fé na RAN e na REN bruta. O problema é também como e onde formar urbanistas, na certeza que esta arte só se aprende trabalhando com mestres cujo mérito advém da obra realizada.

Os regimes da RAN e da REN, por incapacidade de argumentação e de estudo do assunto, permanecem ao serviço de quem ganha dinheiro a fabricar as cartas e à falta de coragem política para dizer que O REI VAI NU.

Curiosamente, durante décadas, na versão original, a REN não se demarcava nas “Áreas protegidas de parques e reservas”, onde seria suposto haver ecossistemas merecedores de especial protecção.

A REN nunca visou a protecção de “valores naturais”, mas condicionar, dominar e colocar na dependência dos seus poderes, estrategicamente colocados na administração do território, o licenciamento das actividades económicas.

Na 1.^a versão de 1983, depois da morte de Sá Carneiro, lê-se que a REN: «vem salvaguardar, em **determinadas áreas**, a estrutura biofísica necessária para que se possa realizar a exploração dos recursos e a utilização do território sem que sejam degradadas **determinadas circunstâncias e capacidades** de que dependem a **estabilidade e fertilidade das regiões**, bem como a **permanência de muitos dos seus valores económicos, sociais e culturais.**»

O texto não pode ser mais vago e, no entanto, é revelador da estratégia urdida.

Faça-se a análise do historial da REN, que começa como instrumento de captação de poder sobre a economia do território, estrategicamente instalado em sectores politicamente e administrativamente controlados. Hoje permanece acobertada pelo ecologismo como ideologia de massas, custa dezenas de milhões de euros aos municípios, promove a desonestidade intelectual e o caos no território.

A lavagem feita em 2008, com as “directivas” de 2012, embrulhou a trapalhada da REN numa suposta objectividade automática, que seria garantida pela cegueira da computação gráfica.

A classificação e reclassificação do solo é um domínio pantanoso. Veja-se o CORINE Land Cover, que no nível 1 diferencia “territórios artificializados” de “Áreas agrícolas e agro-florestais”. Como entender que os espaços artificializados sejam **territórios** e os agrícolas sejam **áreas**, a que acresce o preconceito reiterado, imperdoável num trabalho que se projecta para o conjunto dos países da UE, de pressupor que os espaços de uso agrícola não são territórios artificializados. Estas falhas no discurso sobre o território, são sistemáticas e, não obstante a evidência do erro por

falta de correspondência na arrumação taxonómica, despidoradamente persistem ao longo de décadas.

Num PDM, a legenda da planta de ordenamento faz a “Qualificação do solo funcional”, o que dá a entender a existência de uma “Qualificação do solo disfuncional”, mas que não aparece nem como conceito na documentação, embora fizesse sentido. Podíamos continuar a dar milhares de exemplos que mostram a iliteracia e fraude intelectual que grassam no sistema de planeamento que degenera há muitas décadas.

O avanço do conhecimento é fruto da dúvida, da interpelação crítica e da refutação. Assim, se os indignados pelo DL 117/2005 contribuírem para estudar, analisar e questionar o que se passa com o planeamento do território em Portugal, o reparo e protesto podem lograr fundamento.

A Reserva Ecológica Nacional protege as zonas de risco. Quanto maior for o risco, mais ecológico, e aí de quem se atrever a, por exemplo, modelar um terreno para debelar o risco de erosão. Pode dar perda de mandato!

A ameaça aos solos rústicos vem do crescimento dos aglomerados e da habitação dispersa que se vem a agravar por não haver urbanismo. O RJIGT, na sua versão de 2015, colocou todo o solo rústico ao dispor da urbanização através de um plano de pormenor, à margem de qualquer estratégia de controlo dos perímetros urbanos, sem atender às circunstâncias do parque edificado, desprezando os lotes urbanizados por edificar, ignorando valores, preços e a relação entre a oferta e procura no mercado imobiliário.

A percentagem de solo rústico necessária para responder às necessidades de expansão urbana em valores globais será inferior a 0,3 %, o que em termos quantitativos é um valor quase irrisório. No entanto, a grande questão é a sua coerência urbanística, a qual depende do mérito do desenho dos espaços e da arquitetura dos edifícios.

O RJIGT, como estava e como ficou com as alterações, sempre que invoca a “coerência e a qualidade urbanística” fá-lo em vão, ao ponto de essas referências serem ofensivas e motivo de indignação dos urbanistas, que vêem planos a serem coordenados por quem não é nem nunca poderá ser urbanista.

O solo florestal, o solo agrícola e o solo urbano carecem de acompanhamento e de cuidados permanentes de tratamento, e de terem o seu sentido útil definido e assegurado. Grande parte do território está ao abandono, o que é visível no centro das cidades, nas ruínas espalhadas pelos campos expectantes e na floresta que arde na sua época de incêndios, acompanhada pelas televisões, com trabalho empenhado da protecção civil e dos bombeiros, mas onde não se dá pela presença de alguém responsável pela política e gestão da floresta.

Sobre a transparência do processo decisório, vem a propósito citar o Professor Carlos Lobo: *«Hoje os municípios não fazem ordenamento! Gerem os diversos níveis de proibições que os organismos centrais montaram, numa construção jurídica insustentável!»*

«O que gera corrupção? – É a decisão transparente em processo autárquico... ou as negociações de bastidores nos diversos órgãos centrais para ultrapassagem de “proibições artificiais” totalmente inventadas pelas estruturas burocráticas e impostas por via do “uso”! REN Bruta e agora RAN Bruta são radicais adulterações dos modelos de planeamento!»

O desacerto do “regime da RAN” começa no facto de ignorar as explorações agrícolas, o seu parcelário cadastral, a geomorfológica, a pedológica, a disponibilidade de água, a compartimentação, o tipo de culturas, se tem componente pecuária, a sua situação económica e financeira no contexto da PAC e do mercado, e em que medida pode ser ajudada pelos instrumentos de planeamento do território. O que pretende a RAN, afinal, nada tem a ver com a agricultura, mas com o controlo das urbanizações e, para que esse encontro controlador aconteça, é necessário pôr as urbanizações e a “construção” à solta, fora dos perímetros urbanos.

A eficiência do planeamento do território, em certa medida, pode ser avaliada pela qualidade substantiva da relação com os serviços públicos, que é onde se interpreta e elabora a aplicação do RJIGT. Creio pertinente citar Álvaro Barreto (in *Público*, de 4 de Janeiro de 2025): *«As autoridades têm ao seu serviço, para redigir leis e estratégias nacionais disto e daquilo, dezenas de “observatórios”, ... de “entidades reguladoras”, ... incapazes de prever, de organizar com cuidado, de fomentar a cortesia no trato e de aumentar a eficácia no atendimento.»*

O RJIGT só tem valor se contribuir para a estética do bem-estar no mundo, para todos, respeitando circunstâncias e identidades. É a consciência

da relação com o território que nos leva a apreender, a avaliar e a saber arquitectá-lo e salvaguardá-lo. Refiro-me à consciência vivencial das pessoas na relação, concreta e quotidiana, com o lugar onde habitam e não a directivas transpostas para regulamentos e procedimentos desumanizados.

As necessidades de solo urbano devem ser calculadas e demarcadas no âmbito do Plano Geral de Urbanização – PGU – com base na observação das relações entre a procura e a oferta de espaço urbanizado e de espaço edificado. Da monitorização permanente das dinâmicas dos usos e utilizações do solo, das actividades, das transações comerciais, atendendo aos preços praticados, qualidade dos equipamentos urbanos e eficiência dos serviços prestados, é através destas observações que se perspectivam e programam as, eventuais, necessidades de expansão do perímetro urbano. Por princípio, deve haver sempre um – quanto baste – excedente de solo urbanizado para, em tempo útil, se poder intervir no sentido de assegurar os equilíbrios entre a oferta e procura de produto imobiliário final a preços justos.

Note-se que o conceito de preço justo tem de ser sempre contextualizado porque, no mesmo bairro, porventura na mesma rua, podem ser justos preços muito diferentes afectos ao m² de espaço edificado. Podem, aqui, serem justos os preços de três apartamentos, cada um com 100 m², um custa 200 mil euros, outro 1 milhão de euros e outro está em regime de arrendamento público com renda mensal de 500 euros.

A competência urbanística atribuída aos municípios tem como principal fundamento a obrigação de praticarem uma política de solos clarificadora e merecedora de confiança, nomeadamente por parte do mercado fundiário.

A informação sobre a lógica da formação dos valores de mercado e sobre os preços praticados nos diversos segmentos é o principal alicerce para haver transparência, confiança e harmonia na economia do território. A inexistência desta informação, estruturada e analisada na óptica do planeamento urbanístico, induz comportamentos especulativos.

Tudo o que limita a oferta em situações de carência e de inerente subida dos preços, presta-se a promover a especulação e outros abusos, mas a principal causa de desregulação do mercado é a falta de informação, os planos são omissos sobre tudo o que tem a ver com os valores e preços do imobiliário, nada dizem sobre as relações entre a oferta e procura de solo

rústico ou de solo urbano, de habitação, de escritórios, nada se diz sobre os valores e os preços. É um tabu que parece a regra de etiqueta em, que à mesa, não fica bem falar de dinheiro.

Para todos os municípios, faria sentido haver relatórios periódicos sobre o estado e os comportamentos no mercado imobiliário. Essa informação é basilar para a condução dos trabalhos de planeamento do território e trariam alguma luz sobre o que está à venda, sobre as necessidades nos diversos segmentos da procura, sobre os valores dos prédios estimados pela oferta e desejados pela procura, sobre os prédios em mercado parado, sobre os valores justos, sobre os mercados alvo..., informação fundamental para trazer lucidez ao processo de gestão do território.

A atempada e estratégica classificação de solo urbano e a produção de solo urbanizado em tempo útil, são fundamentais na gestão da oferta de um bem que, de sua natureza, tende a ser escasso. Se esta gestão estratégica falha, a especulação sobe desenfreadamente e haverá sofrimento e instabilidade social. É, portanto, fundamental haver «oferta potencial de rápida mobilização..., que, em caso de abuso do preço do solo urbano existente, pode rapidamente entrar no mercado.»

A questão das alterações do PDM, por adaptação

As desconformidades de que enfermam os PROT não podem ser válidas quando incorporadas por adaptação nos PDM, sobretudo quando a subordinação ao PROTA incorre em incumprimento da Lei Geral ao interditar que estes “programas classifiquem solo e por maioria de razão interfiram na esfera da “qualificação”.

Vem isto a propósito do disposto na Declaração n.º 77/2021 – Alteração por adaptação do Plano Director Municipal de Albufeira e no artigo 19.º - 3 do regulamento do PDM de Lagoa, entre outros.

«Na Margem da Faixa Costeira, são proibidas novas construções fora dos perímetros urbanos de aglomerados tradicionais, isto é, de génese não turística, com excepção de infra-estruturas e equipamentos de apoio balnear e marítimos em conformidade com o estabelecido no Plano de Ordenamento da Orla Costeira Burgau – Vilamoura».

Esta norma regulamentar está a ser transposta para os PDM dos municípios do Algarve, que estão a introduzir nos seus PDM em processo de alteração por adaptação ao PROT Algarve.

Na linguagem técnica, o significado das palavras tem de ser contextualizado para ser rigoroso e não pode ser utilizado na forma coloquial sem atender às extensões interpretativas e às consequências do que está escrito. Construção tem uma amplitude de significados que vai para além da edificação. Diz-se construir um jardim, um parque, uma avenida, mas não se diz edificar um jardim, edificar um parque, ou edificar uma avenida, porque nesta última asserção dá-se a entender que o parque e o jardim são ocupados por edifícios e no caso da avenida pode entender-se que se lhe vai dar enquadramento com edifícios nos seus planos marginais.

Nas explorações agrícolas é necessário edificar estábulos, celeiros, hangares de máquinas e, nestes casos, pode também dizer-se construir estábulos, celeiros, hangares de máquinas. No entanto, na mesma exploração agrícola há que construir açudes, canais de rega, muros de suporte para armar o terreno e modelar os campos de cultivo, arruamentos de acesso a esses campos. Portanto, a proibição de construções fora dos aglomerados urbanos não faz sentido e revela uma grave falha sintáctica na redacção destes textos regulamentares.

Ao fazer-se a especificação – “fora de aglomerados tradicionais” –, pressupõe-se que fora de aglomerados não tradicionais já não são proibidas novas construções.

Como o espaço, fora dos perímetros urbanos, quaisquer que sejam, é coincidente, cai-se num paradoxo: fora dos perímetros urbanos de aglomerados tradicionais, isto é, de génese não turística, são proibidas novas construções, mas fora dos perímetros urbanos de aglomerados não tradicionais, ou tradicionais de génese turística, já não são proibidas novas construções. No mesmo espaço, fora dos perímetros urbanos, são e não são proibidas novas construções, depende do perímetro que se toma como referência. O “fora” de uns e de outros é o mesmo espaço e são, ora proibidas, ora permitidas novas construções, dependendo da qualificação do “perímetro” tomado como referência.

Vamos supor que a intenção de quem redigiu esta frase, literalmente, é proibir a construção fora do conjunto específico dos “perímetros urbanos de aglomerados tradicionais, isto é, de génese não turística”. Então esta norma proibiria novas construções dentro de outros perímetros urbanos que ficariam

integrados no espaço “fora dos perímetros urbanos de aglomerados tradicionais, isto é, de génese não turística”.

Com esta interpretação literal, a norma é aberrante, pois faz parte essencial da dinâmica dos aglomerados urbanos as operações de construção e, em particular de nova edificação, de renovação de reconversão, de completamento, de alteração de partes da tessitura urbana e de expansão em resposta a necessidades básicas de desenvolvimento. Uma proibição cega, geral e abstracta, agravada pelo facto de o próprio PROT Algarve não definir e muito menos demarcar cartograficamente os “perímetros urbanos de aglomerados tradicionais, isto é, de génese não turística”, nem tampouco o que é o espaço “fora” deles, nem dá noção dos efeitos em perímetros de outros aglomerados que escapam ao enunciado da normativa.

Impedir novas construções, de forma vaga e abstracta, dentro ou fora de perímetros urbanos, por transposição de uma norma elaborada no contexto de um “Programa Regional” é destituído de sentido. O urbanismo é uma arte e actua de forma casuística sobre o território, o qual se caracteriza por não haver dois sítios iguais. O planeamento do território trabalha sobre as diferenças, sobre a singularidade dos lugares. Ignorar isto é estar fora do urbanismo e não entender o planeamento do território.

A redacção desta norma regulamentar está a ser fonte de conflitos e de decadência.

Entra-se num jogo de predicados, o tradicional, o turístico, o não tradicional e o não turístico, numa espécie de “eugenia dos aglomerados urbanos”.

Fica ao arbítrio de funcionários, nos serviços de planeamento urbanístico dos municípios e nas CCDRs, questionar, opinar, e informar sobre o que entender por “aglomerado tradicional”. O procedimento é difuso, os técnicos retraem-se e, na dúvida, seja ela o que for, o mais cómodo é indeferir com base na certeza, falsa, de que não há dúvidas, perpetuando-se a confusão com impune irresponsabilidade.

Os proprietários dos prédios e as empresas de investimento ficam reféns de uma incompetência sistémica e oficializada em regulamentos perniciosos publicados no Diário da República que, desse modo, institui e respalda a ignorância e o erro.

Perante esta situação, cuja “génese” advém do PROT Algarve, a CCDRA, em vez de, humildemente, reconhecer o problema e corrigi-lo, toma a posição hábil de remeter para os municípios a incumbência de, no âmbito dos trabalhos de revisão do PDM por adaptação, e utilizando a sua autonomia no processo de coordenação do processo, cuidarem de elaborar os estudos conducentes a ajustar e fazer os acertos que considerar convenientes.

Acresce ainda que a “normativa” em causa interfere em matéria de classificação do solo, indo mais longe ao dispor sobre o direito de construir, o qual é regulado no âmbito mais detalhado das utilizações do solo – urbano, agrícola e florestal. Ora os PROT e outros instrumentos que passaram a ser designados de “programas”, perderam a prerrogativa de classificar e qualificar solo, o que passou a ser uma competência exclusiva dos planos municipais de ordenamento do território.

Empreendimentos de milhares de milhões de euros estão parados ou já saíram do país devido a este desmazelo.

O sistema de planeamento vigente bloqueia o desenvolvimento do país, gerando um farto campo de contencioso que, entre outros males, se presta a esconder o facto de ali, nos planos, não haver réstia de urbanismo, o que ajuda, sobremaneira, a desviar as atenções da irracionalidade sistémica patente no processo de elaboração e gestão dos planos e dos difusos “programas”.

Assim se chegou ao ponto de termos o “crime urbanístico” sem urbanismo.

Lisboa 20 de Janeiro de 2025.

