

## O DIREITO AO TERRITÓRIO

A vertente do urbanismo que motiva este encontro trata da sua substantivação e configuração, como competência do Estado e da Administração Pública. Se, por um lado, a melhor teoria do urbanismo o considera como uma função eminentemente pública, já a política seguida no nosso país nos últimos 40 anos evidencia uma demissão das responsabilidades públicas na produção de solo urbanizado, deixando o protagonismo para a iniciativa privada, de uma forma ingrata para esta, que tem operado em condições extremamente difíceis. Os resultados no terreno e na economia são negativos e isso está patente nas patologias do sistema de planeamento, no mercado imobiliário, na arquitectura urbana e na paisagem em geral.

A Legislação não tem evoluído nos seus conteúdos e na resposta aos problemas reais; apenas se tem complicado. Os trabalhos teóricos na esfera do Direito do Urbanismo são escassos e não respondem aos problemas da realidade nacional, e assim falta a necessária fundamentação conceptual à feitura das leis e à sua aplicação. Daí que continue a não haver uma Lei de Solos que faculte ao Estado e às Autarquias os instrumentos para desenvolverem, de forma conseqüente e qualificada, os espaços adaptados às necessidades da economia moderna. Há uma carência generalizada de espaço edificado com qualidade arquitectónica, integração urbana bem conseguida e a preços razoáveis. Também no sector agrícola e florestal há dificuldades, podemos mesmo dizer irracionalidades (como as criadas por Diplomas como a Reserva Agrícola Nacional (RAN), Reserva Ecológica Nacional (REN) e excessos da Rede Natura 2000), que de forma injudiciosa e gratuita ferem os mais elementares direitos dos proprietários e das populações que vivem e trabalham fora dos perímetros urbanos. Os conteúdos dos diplomas da Reserva Agrícola e da Reserva Ecológica violam o princípio da racionalidade, o que não é admissível em Leis de um Estado de Direito. Aqui o Direito foi enganado com falsos argumentos técnicos que encobrem uma grave incompetência disfarçada a pretexto de uma pretensa defesa do sector agrícola e da "ecologia"!! Na verdade os agricultores são vítimas da Reserva Agrícola e da Reserva Ecológica, que não os deixam viver confortavelmente nas suas explorações e cuidar, como é devido, dos espaços silvestres, impondo um disparatado e perigoso abandono de mais de 40% do território nacional.

Assim se bloqueia o desenvolvimento e modernização de uma política agrícola e florestal e se induz um desordenamento urbanístico. Na prática nos PDM faz-se a negociação obscura das designadas áreas urbanizáveis como o negativo das ditas Reservas Agrícola e Ecológica escamoteando os problemas concretos do desenvolvimento territorial. Compete também à esfera do Direito fazer uma cuidada avaliação crítica da

argumentação técnica subjacente a este tipo de diplomas que não têm qualquer suporte técnico-científico mas têm, porventura, intenções que remetem para a esfera de interesses políticos e económicos. Esta Legislação é grave porque esconde esses interesses, dando a entender que os seus postulados derivam de evidências técnico-científicas, procurando legitimar-se através de uma aparente objectividade.

\*

\* \*

Uma Lei de Solos tem pouco sentido prático se não for complementada com os Planos que se configuram a partir dela. Os Planos mais importantes são os Planos Gerais de Urbanização que resolvem a expansão dos aglomerados urbanos, incluindo as zonas de franja. Estamos a falar de apenas 4% do território nacional. Os restantes 96% são espaços rústicos, silvestres, agrícolas onde, em princípio, não ocorrem urbanizações e onde é necessário aplicar uma **regulamentação específica para as construções fora dos perímetros urbanos**. Esta regulamentação deve ter por principal objectivo salvaguardar e valorizar a vida das populações do sector agro-florestal, do turismo e outros residentes. Quanto às zonas únicas de "parques e reservas", classificadas por razões de índole científica e cultural, têm prioridade, merecendo todos os cuidados de protecção. Mas não é surpreendente o facto destes "parques e reservas" estarem todos fora da Reserva Ecológica Nacional?!!! O Parque da Ria Formosa está na sua totalidade fora da REN!

Com os actuais PDM, os espaços urbanos estão a ser tratados com uma visão de escala idêntica à dos espaços rústicos, o que é um erro grosseiro na medida em que se está a fazer a gestão da maior parte dos espaços urbanos do país, a partir dos PDM, que não têm sequer resolução cartográfica para suportar uma gestão urbanística clara e eficiente! Os Planos aplicam e desenvolvem os conteúdos abstractos das leis a casos particulares, mas a sua essência urbanística é alcançada através do mérito arquitectónico e técnico das suas soluções de concepção e construção dos espaços úteis e da paisagem.

O planeamento urbanístico tende, naturalmente, a diferenciar o território. Compete ao Direito criar regras que, perante a necessidade incontornável dos Planos fazerem diferenciações de usos, de utilizações e de densidades de construção, não sejam violados os princípios da igualdade e da justiça. A superação justa destas diferenças, de modo a não se traduzirem em violações dos princípios básicos do Direito, é um dos maiores desafios do Direito do Urbanismo moderno.

As faculdades da propriedade imobiliária são cada vez mais determinadas e condicionadas pelos conteúdos técnicos dos Planos que, convenhamos, não têm a

objectividade e a fundamentação científica que se lhes quer atribuir. A configuração de um Plano, no melhor urbanismo, decorre de opções de composição estética no contexto do desenho urbano informado por um programa de desenvolvimento com uma forte componente de vontade política e de opção económica.

Estamos perante uma crescente intervenção dos poderes Administrativos sobre a relação da sociedade com o território e está em curso uma profunda transformação dos direitos da propriedade imobiliária, principalmente na esfera privada.

O planeamento do território, nas suas implicações jurídicas, económicas e administrativas, é uma problemática recente e, entre nós, pouco estudada. A realidade vai muito à frente do conhecimento, prestando-se as circunstâncias a abusos, arbitrariedades, irracionalidades, injustiças e destruição gratuita de património arquitectónico e paisagístico. A situação agrava-se à medida que crescem as tensões entre as dinâmicas territoriais do sector privado e a crescente intervenção administrativa do Estado e das Autarquias. À falta de uma argumentação esclarecida, tende a afirmar-se o poder do mais forte ou do discurso mais atrevido invocando o óbvio — melhorar a qualidade de vida, defender o ambiente, proteger a fauna selvagem e outros objectivos consensuais que, quando apropriados por um discurso particular, se tornam obscuros instrumentos político-ideológicos.

A clarificação sobre o direito de edificar e de urbanizar continua por fazer no que diz respeito às suas diferenças substantivas. É fundamental que a Lei não ignore o que se passa com as mais-valias associadas às decisões administrativas sobre as alterações do uso do solo em geral e, em particular, à alteração de solo rústico para solo urbano. Note-se que o caso singular dos solos urbanizáveis, que não podem ser de modo algum tomados como solos urbanos, já que uma parte significativa da mancha urbanizável tem apenas a função de criar excedente de oferta e baixar os preços para dar alguma fluidez ao mercado. Não deixam por isso de constituírem um elemento perverso, desordenador da estrutura física dos aglomerados urbanos. Esta questão das áreas urbanizáveis tem sido objecto de interpretações contraditórias e até ingénuas; o assunto merece ser estudado ao nível dos seus efeitos e procura de alternativas.

**O Código das Expropriações**, nas suas duas últimas versões, por um lado interdita ao Estado e às Autarquias o direito de expropriar solos rústicos para promover urbanizações de iniciativa pública para o mercado livre, enquanto por outro lado permite que os planos territoriais procedam a autênticas expropriações indirectas e à criação de restrições sobre a propriedade privada sem assumir as responsabilidades indemnizatórias inerentes. São

negadas à Administração Pública prerrogativas elementares para o desempenho das suas responsabilidades urbanísticas, como seja a de expropriar solos rústicos para urbanizar de uma forma coerente e depois vender grande parte dos lotes urbanos em hastas públicas para alimentar o mercado imobiliário satisfazendo as necessidades das procuras, seja de empresas de construção, seja de particulares que querem fazer autoconstrução. Mas é-lhe permitido fazer classificações propositivas em Planos de espaços para equipamentos públicos, por vezes com um sentido útil duvidoso, e ficar por aí, sem avançar com a declaração de utilidade pública, com a posse administrativa e a expropriação. São imensos os casos em que os proprietários vêem os seus terrenos postos fora do mercado pelos planos territoriais, sendo vítimas de um abuso da Administração Pública que assim viola os mais elementares princípios de justiça e dos direitos da propriedade privada.

**O caso das rendas congeladas** continua ainda por resolver, violando-se aqui também os direitos da propriedade privada, neste caso abusivamente utilizada pelo Estado para fazer uma pretensa "política de habitação" demagógica e de consequências desastrosas sobre o património edificado e sobre o mercado de arrendamento.

A incapacidade de se fazer uma legislação moderna que enquadre e estimule uma boa prática urbanística inteligente está também na origem da permissividade dos loteamentos clandestinos que constituem uma ferida na estrutura física do território, na economia urbana e na própria cultura da população e da Administração envolvidas neste imbróglio jurídico.

**A Contribuição Autárquica** continua a aguardar uma solução. Note-se que este imposto deve ser um dos principais instrumentos de regulação do mercado imobiliário ao desmotivar a posse de prédios que não tenham sentido útil directo ou proporcionem rendimento ao proprietário. A Contribuição Autárquica tem como principal função desmotivar o aforro especulativo no imobiliário e forçar a entrada no mercado de imóveis devolutos pondo-os à disposição de quem necessita deles e tenha capacidade para os comprar ou arrendar por um preço razoável.

É confrangedora a paisagem que o país apresenta com milhares e milhares de imóveis abandonados e degradados, mesmo no centro das nossas principais cidades; mas é também significativo e prejudicial o elevado número de prédios rústicos sem utilização. A falta de segmentação do mercado faz com que todos os proprietários, mesmo dos terrenos agro-florestais, configurem o seu preço tendo como referência valores do mercado urbano. Os PDM não trataram desta questão e apesar de fazerem um

zonamento de usos eles não têm a coerência, a credibilidade e a razão de ser necessárias para conseguir uma saudável segmentação do mercado imobiliário.

É surpreendente o autismo de todos os planos relativamente à realidade económica. Ignoram-se as carências de espaços adaptados às necessidades das famílias e das empresas, não há sensibilidade para combater a escalada dos preços especulativos, não só dos terrenos como dos edifícios e mesmo dos serviços públicos que lhes estão associados e é total a indiferença dos planos à capacidade económica dos diversos escalões da procura. Os planos, pudicamente, não falam nos custos do urbanismo e muito menos enfrentam o escândalo dos preços a que estão a ser vendidas casas, escritórios, e mesmo os terrenos rústicos para segunda habitação. É como se os planos nada tivessem a ver com isso, quando de facto são os planos um dos principais responsáveis pelo actual estado das coisas.

Os preconceitos sobre a divisão da propriedade rústica que estão subjacentes aos regulamentos da generalidade dos PDM tornaram proibitivo o preço dos pequenos prédios rústicos tão procurados e apreciados pelas famílias que querem conjugar a sua actividade principal nos serviços ou na indústria com uma prática agrícola familiar. Esta tipologia, que conjuga a residência com a pequena quinta agrícola, permite uma significativa ajuda económica à família e constitui a base de alguma segurança e alternativa de trabalho, muito útil em situações de crise económica quando algum membro do agregado familiar cai no desemprego. Nada justifica a má vontade contra as "quintinhas" nas franjas urbanas, designação que na gíria do urbanismo é usada com um sentido crítico e mesmo pejorativo, o que não é inocente na medida em que ajuda a suportar os critérios que têm conduzido a concentrações excessivas, altas densidades indutoras da construção em altura, e por consequência imposto a habitação colectiva como uma oferta quase sem alternativa.

A quem interessa restringir a viabilidade das quintinhas em urbanizações expandidas, com infraestruturas aligeiradas, promovendo a moradia unifamiliar? A quem interessa fomentar a construção, de alta densidade em grandes complexos de propriedade horizontal? A resposta a esta pergunta não é tão óbvia como parece a quem simplificar as coisas dizendo que tal se deve aos interesses dos especuladores do costume! Não estou a ver, nem os proprietários nem os empresários da construção civil, por muito beneficiados que sejam por esta situação, como responsáveis por esta "filosofia" urbanística!

O território e o sistema urbano, com toda a sua crescente complexidade de redes de serviços públicos, tornou-se uma base de tal modo sensível e significativa em matéria

económica que, quase sem darmos por isso, as sociedades modernas concentraram na esfera do urbanismo um dos maiores poderes sobre a economia.

A compreensão do ordenamento do território, a regulamentação e salvaguarda dos direitos da propriedade, as regras que pautam as decisões administrativas sobre o aproveitamento do solo em geral, e do desenvolvimento do espaço urbano em particular, exigem uma base disciplinar de Direito muito mais desenvolvida que ajude a resolver as contradições e conflitos entre os interesses público e privado, o sentido colectivo e sistémico da cidade e da paisagem, e os múltiplos poderes que operam sobre as dinâmicas territoriais.

**A questão dos interesses e poderes que estão envolvidos no processo de elaboração de um Plano e da sua gestão justifica uma particular atenção da Teoria do Direito do Urbanismo no sentido de esclarecer os contextos em que eles são exercidos sob os pontos de vista político, jurídico e económico.** Quem tem hoje de facto o poder de decidir sobre as alterações no uso do solo, de conferir o direito de urbanizar e de fixar parâmetros urbanísticos? Quando este poder é exercido, em cada caso concreto, quais são as mais-valias que foram efectivamente geradas e qual o seu destino? Estas são questões incontornáveis que, à falta de um tratamento claro envenenam o sistema.

O urbanismo como função e poder da Administração Pública carece de uma explicitação sobre a substância desse mesmo poder e das responsabilidades e condições de quem concretamente o exerce. Não se pode escamotear a realidade continuando a dizer-se que essas decisões são técnicas, fundamentadas em razões objectivas validadas pela *praxis* das Engenharias, da Arquitectura e de um Urbanismo estritamente técnico. Na realidade, estas vertentes técnicas e objectivas do Urbanismo são cada vez mais desprezadas e subvertidas por imposições da esfera dos pequenos poderes administrativos periféricos, que nem chegam a ter a legitimidade do Poder político que também acaba por ser intimidado e vitimado pelos "pequenos poderes periféricos da Administração". Estas "autoridades" eminentemente burocráticas acabam por condicionar e determinar as grandes decisões político-económicas estruturantes e exercem-se paralelamente, quando não à margem, das razões do urbanismo cuja finalidade é assegurar as técnicas de bem projectar e construir, garantindo a todos o direito de estar e partilhar na construção do Mundo.