

## NOTAS SOBRE O DESORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

1. Até que ponto o planeamento do território se encontra refém de discursos esotéricos e conceitos fraudulentos disfarçados por um fraseado espúrio, abusivamente extraído de linguagens científicas? Os planos territoriais, tal como estão, não merecem a confiança dos agentes económicos, o que se reflecte nos comportamentos do mercado imobiliário. É curioso o facto de em nenhum plano territorial haver qualquer referência aos seus efeitos sobre os preços do solo e sobre o mercado imobiliário em geral.
2. É importante distinguir claramente o que é o exercício do poder político, o que são os actos administrativos procedimentalizados nos termos explicitados por lei e o que são tarefas e responsabilidades técnicas. De qualquer forma, a decisão sobre se um terreno é florestal, agrícola, zona única protegida ou urbano deve ser tomada na esfera política, competindo aos decisores colher a informação que considerem relevante para a sua deliberação.
3. Nos anos 30, na política de solos de Duarte Pacheco, os municípios e o Estado expropriavam os solos rústicos para urbanizar e retinham as mais-valias simples.
4. Em 1944, é publicado o Decreto-Lei n.º 33 821, onde se proíbe a execução de urbanizações sem plano de urbanização elaborado e aprovado (cfr. art.º 21.º), cometendo aos municípios proceder às expropriações necessárias à sua implementação e promover a venda em hasta pública dos lotes destinados à construção de prédios (cfr. art.º 22.º).

O art.º 26.º dispõe que *«aos proprietários dos prédios expropriados poderá ser atribuída, como única indemnização a título de valorização, além do preço de expropriação, uma participação até 20% na valorização (...)»*.

Os arrematantes de lotes para construção em hastas públicas ficavam obrigados a proceder às obras de construções nos prazos fixados nas arrematações. O incumprimento dava lugar à reversão dos lotes para o município, sem lugar a outra indemnização além de 80% do preço da arrematação (cfr. art.º 28.º).

5. Em 1965, é publicado o Decreto-Lei n.º 46 673, em cujo preâmbulo se pode ler que *«(...) tem sido verificada (...) actividade especulativa de indivíduos ou de empresas para o efeito constituídas, visando o aproveitamento indiscriminado de terrenos para construção urbana (...) sem sujeição a qualquer disciplina, os quais prejudicam ou contrariam os planos oficiais»*. Perante esta constatação, o legislador, ao invés de impor o restabelecimento da ordem e do respeito pelos planos, dá enquadramento legal às urbanizações avulsas e perde o controlo sobre as mais-valias.

6. Com o diploma de 1965, a Direcção-Geral do Planeamento Urbanístico (DGPU) e depois todos os organismos da Administração que interferem no planeamento do território passam a exercer o poder aberrante e arbitrário de dar ou sonegar mais-valias no acto da apreciação dos processos de urbanização apresentados por particulares e, de forma mais subliminar, na elaboração dos planos e marcação de reservas e outras condicionantes.
7. Tendencialmente, a produção de espaço urbano para o mercado solvente ficou entregue à iniciativa privada. Para o Estado ficou a habitação social, em grande parte promovida através do Fundo de Fomento da Habitação (FFH). Acentua-se a produção de bairros socialmente segregados, com os municípios privados das mais-valias e o Estado atolado no FFH com uma despesa brutal a fundo perdido.
8. Os proprietários e promotores de urbanizações que não tinham capacidade de relacionamento com a DGPU optaram pelos loteamentos ilegais e pelas urbanizações clandestinas, usando o subterfúgio da venda de terrenos em avos indivisos. As patologias urbanísticas agravam-se.
9. Em 1975, a figura da Reserva Agrícola Nacional (RAN) é apresentada eufemisticamente com o pretexto de interditar construções e urbanizações nos solos de “alta fertilidade” que corresponderiam a 12% do território. Além de ignorar que os solos agrícolas ocupam cerca de 32% do território nacional e que as culturas mais rentáveis, como sejam a vinha e o olival, estão em solos esqueléticos de “baixa fertilidade”, esta figura prestou-se para legitimar a urbanização e a construção a esmo no negativo desses 12%. Em 88% do território, a DGPU, CCR, etc., etc., passaram a não ver inconveniente no pedido de urbanização apresentado pelo requerente considerando que o terreno não estava incluído na RAN. Objectivamente, a RAN serviu, assim, para legitimar o desordenamento do território, violando o princípio fundamental do urbanismo segundo o qual as urbanizações se limitam aos perímetros urbanos devidamente planeados, configurados e desenhados. Fora destes não há urbanizações, qualquer que seja a qualidade do solo.
10. A Lei dos Solos de 1976 é omissa no que diz respeito às mais-valias, mantém as urbanizações avulsas sem uma base de planeamento e não corta o passo aos loteamentos ilegais.
11. Em 1982, surge a figura do plano director municipal, o qual, na prática, vem subverter e eliminar a figura do plano geral de urbanização, instituindo o conceito das “áreas urbanizáveis”, com péssimos resultados. Sedimentam-se ainda mais os direitos dos privados protagonizarem a oferta de solo urbanizado, permitindo-se-lhes em toda a linha o congelamento dos solos urbanizáveis através da expectância especulativa sem limites.

12. As causas reais do grave problema de desordenamento do território vão ser ainda mais escondidas e confundidas com o diploma da Reserva Ecológica Nacional (REN), um exemplo singular de irracionalidade e de fraude jurídica.
13. Dentro das áreas urbanizáveis tudo pode avançar de imediato com urbanizações avulsas, podendo estas ser alteradas em qualquer momento, já se a câmara municipal, numa atitude avisada e prudente, optar por fazer um plano de pormenor para o conjunto da área urbanizável sujeita-se a um processo interminável e o plano, depois de aprovado, não pode sofrer alterações num prazo de três anos.
14. Bem vistas as coisas, os municípios, entre 1965 e 1993, altura em que começaram a ser finalizados os primeiros PDM, nunca tiveram poder para aprovar uma urbanização. O seu licenciamento municipal dependia de um parecer favorável vinculativo da DGPU/CCR. Em boa verdade, todas as urbanizações aprovadas neste período são da responsabilidade dos organismos competentes da Administração Central. Depois de existirem PDM plenamente eficazes, os municípios licenciam de acordo com o estabelecido no regulamento do PDM, o qual emana muito mais das idiosincrasias e estados de alma das comissões técnicas de acompanhamento do que da vontade do município. Que município se revê no seu PDM?
15. Ao perderem a iniciativa e o protagonismo no processo de urbanização e o acesso ao solo urbanizável, os municípios perderam também um dos seus principais poderes de disciplina urbanística e fonte de receita proveniente da retenção das mais-valias. Afirmar que as autarquias fomentam o crescimento do betão para obter receitas através das licenças de urbanização não deixa de ser uma forma de escamotear a essência do problema da gestão do território, lançando uma acusação espúria sobre “os suspeitos do costume”.

Professor Doutor Sidónio Pardal