

SIDÓNIO PARDAL



REVISÃO DO PLANO
DIRECTOR MUNICIPAL
ANOTAÇÕES

CÂMARA MUNICIPAL DO MONTIJO
GABINETE DE APOIO DA UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

Sidónio Pardal

**REVISÃO DO PLANO
DIRECTOR MUNICIPAL
ANOTAÇÕES**

CÂMARA MUNICIPAL DO MONTIJO

GABINETE DE APOIO DA UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

FICHA TÉCNICA

TÍTULO: REVISÃO DO PLANO DIRECTOR MUNICIPAL — ANOTAÇÕES

AUTOR: SIDÓNIO PARDAL

EDIÇÃO: CÂMARA MUNICIPAL DO MONTIJO
E GABINETE DE APOIO DA UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

PAGINAÇÃO: EDUARDO MARTINS

IMPRESSÃO:

ISBN:

DEPÓSITO LEGAL N.º

AGRADECIMENTOS

A revisão do PDM de Montijo, de cuja coordenação fui incumbido, é um trabalho de equipa, interdisciplinar, e que reúne os contributos dos especialistas, que me apraz destacar: Eng.^a Teresa Alves da Silva; Mestre Arquitecto Luís Pedro Cerqueira (Directores dos Serviços de Urbanismo); Dr. António Santos, Dr. Carlos Sabugueiro; Dr. José Carlos Lilaia; Eng.^a Catarina Carmo; Dr.^a Dora Canelas; Dr.^a Fátima Silva; Dr. Fernando Salgueiro; Dr. Francisco Cardoso; Arqt.^o Hélder Coelho; Dr.^a Irina Cordeiro; Dr. Joaquim Baldrico; Dr. José Marques; Eng.^o José Patrocínio; Dr.^a Leonor Silva; Arqt.^o Luis Serra; Dr. Miguel Nascimento; Dr. Nuno Torrete; Mestre Eng.^o Pedro Bingre; Eng.^o Rui Pereira; Arqt.^a Sílvia Santos; Eng.^a Sónia Lampreia; Mestre Eng.^o Vítor Oliveira; Dr.^a Zélia Duarte; Adelaide Morgado e Inês Lopes.

A todos quero manifestar o meu apreço e reconhecimento pelo empenho e competência que muito contribuiram para tornar possível a resenha de críticas e reflexões compiladas neste livro, cuja publicação é oportuna também devido ao momento em que é urgente encontrar um rumo para a revisão dos PDM.



Professor Doutor Sidónio Pardal

Apresentação

Presidente da Câmara Municipal de Montijo

Dr.ª Maria Amélia Antunes

O Plano Director Municipal de Montijo foi aprovado pelos órgãos municipais em 1995 e publicado no *Diário da República* em 1 de Fevereiro de 1997.

Em Setembro de 2004, um conjunto de razões aconselharam que fosse iniciada a Revisão do PDM. Algumas das razões prendiam-se com o assinalável desenvolvimento do concelho, potenciado pela abertura da Ponte Vasco da Gama, e com a necessidade de adequar o planeamento, eficazmente, ao desenvolvimento económico, cultural e social, bem como estabelecer um “plano de ordenamento agro-silvo-pastoril”, criando condições para o desenvolvimento de actividades ligadas ao sector primário. Acrescem ainda as alterações legais, que entretanto ocorreram: a Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, o D.L. n.º 380/99, de 22 de Dezembro alterado pelo D.L. n.º 310/2003 de 10 de Dezembro, o D.L. n.º 555/99 de 16 de Agosto, alterado pelo D.L. n.º 177/2001 de 4 de Junho.

O Município de Montijo não dispunha de recursos humanos suficientes para assumir todo o processo de revisão do PDM. A solução adoptada foi a de afectar quadros técnicos da Câmara Municipal a esta tarefa e protocolar com o Gabinete de Apoio da Universidade Técnica de Lisboa, um apoio de assessoria e coordenação que permitisse aplicar ao caso particular da revisão deste PDM conhecimento teórico e experiência de investigação aplicada nos domínios do planeamento do território.

Fomos assim ao encontro da necessidade de inovar nos métodos de revisão dos planos directores municipais para lhes conferir eficácia como instrumentos de concepção e gestão de estruturas territoriais. Para além de informação técnica, é importante ter presente princípios urbanísticos fundamentados e isso esteve na base da decisão de trabalhar com a Universidade.

Os Planos Directores Municipais designados de primeira geração ficaram aquém de alcançar um sustentável ordenamento e planeamento do território. Criaram áreas de expansão urbana que legitimaram crescimento sem controlo urbanístico. Aliás, alguns Planos Directores Municipais, pese embora a bondade das intenções na sua elaboração, permitiram, isso sim, o fomento da especulação imobiliária. De facto, os PDM em vez de trazerem soluções para o ordenamento e planeamento, acabaram por não evitar os problemas de desordenamento territorial que afectam o país. Na realidade, as áreas urbanizáveis e a ausência de procedimentos reguladores do mercado imobiliário deram lugar à especulação imobiliária que está na origem em uma boa parte da crise financeira associada ao crédito hipotecário.

O modelo dos instrumentos de planeamento do território em vigor não tem conduzido nem ao desenvolvimento sustentável, nem ao ordenamento do território.

Os PDM, ao centrarem-se na expansão urbana, com o conceito de áreas urbanizáveis, suportadas exclusivamente em parâmetros urbanísticos (índices, densidades e cércelas), não promoveram o planeamento urbano dos centros das cidades, vilas e aldeias, conduzindo-os a um estado de abandono e à necessidade imperiosa, no presente, de promover a sua reabilitação urbana e regeneração.

É importante que as empresas e os cidadãos reconheçam nos Planos condições para se instalarem com celeridade, economia, funcionalidade e segurança.

O papel dos municípios é determinante, mas no âmbito das suas atribuições não lhe é concedido esse estatuto.

O Governo, através dos diversos órgãos do Estado sob a sua tutela, a partir dos seus gabinetes, com os seus agentes, trata o território através dos mapas difíceis de manter actualizados e de outras abstracções que não podem continuar a ser desligadas da realidade.

Nas disposições do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território lá estão inscritos objectivos estratégicos relevantes que não passam para a prática. Atente-se no objectivo estratégico de *“conservar e valorizar a biodiversidade e o património natural, paisagístico e cultural, de utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos e prevenir e minimizar os riscos”* (PNPOT – Lei n.º 58/2007 de 4 de Setembro). Não obstante, todos os anos se conhece o horror dos incêndios, a que acresce,

em períodos de chuvas intensas, verdadeiras catástrofes, com inundações em leitos de cheia e conflitos com a erosão nas zonas costeiras.

Aqui chegados, depende da nossa capacidade política, técnica e administrativa, contribuir para o ordenamento do território e para um urbanismo de qualidade, com predominância da decisão ao nível local em matéria urbanística, como uma ampla e efetiva participação dos cidadãos.

Importa dotar os municípios de competências que assegurem que estes possam intervir na urbanização do território, deixando de ser apenas agentes licenciadores. O Planeamento deve ser um exercício contínuo de concepção e de gestão de soluções para a relação dinâmica da sociedade com o território.

Para que o PDM cumpra o objectivo de planear todo o território do concelho e, conseqüentemente, para que o conjunto dos PDM tenham coerência no pleno do território nacional, é lógico que terão de assumir a disciplina de todos os usos do solo, o que implica, na sua elaboração e aprovação, a acção concertada e partilhada entre o Governo, a quem compete as políticas florestal e agrícola, e o Município que protagoniza as políticas urbanísticas. O facto de os diversos organismos do Governo, com os seus planos sectoriais, não estarem habituados a uma articulação cooperante entre si explica a fragilidade das Comissões de Acompanhamento (CA) e a pobreza dos contributos para o PDM que vêm dos diversos organismos do Estado. Falha a capacidade de convocação dos diversos organismos da Administração Central para utilizarem o PDM como instrumento de planeamento integrado das suas acções em estreita cooperação com os Municípios. Nestas circunstâncias, os conteúdos do PDM são praticamente todos cometidos à Câmara Municipal que os elabora sob a “tutela” administrativa da CCDR e da CA, que desenvolveram pragmaticamente um imenso poder através da imposição tácita de “pareceres técnicos vinculativos”. Há portanto que reformular os instrumentos de planeamento e os seus processos de elaboração, conferindo ao PDM o estatuto de ser o único plano de classificação dos usos do solo onde todos os organismos com responsabilidades territoriais se revejam em resultado de uma participação activa.

As políticas territoriais devem respeitar princípios gerais como o da arrumação dos usos do solo; o da solidariedade intergeracional; o da prevenção e da responsabilidade perante terceiros, nomeadamente em matéria de efeitos poluentes; o da eficiência económica; o da integração e

compatibilização das diversas políticas dos Estado e das Autarquias; o da subsidiariedade apostada na descentralização e na participação dos cidadãos; o da equidade e da proporcionalidade e o da salvaguarda da confiança e da estabilidade de regimes justos e actualizados.

O PDM deve também pugnar pelo respeito do direito da propriedade privada, para o que é necessário uma clarificação das prerrogativas e das obrigações, e diferenciação entre o direito de urbanizar e o direito de construir domínios onde se mantém uma indeterminação confusa.

Com esta publicação dá-se testemunho de um leque de questões que se levantaram durante a revisão do PDM de Montijo e que estamos em crer que são generalizáveis, daí a pertinência da sua divulgação, convocando a sua discussão ao nível nacional para que os instrumentos de planeamento possam ser consequentes no bom ordenamento do território.

O livro que agora se apresenta é fruto de um trabalho em cooperação e articulação com a Universidade, que faz crítica, propõe ideias e abre novos rumos ao ordenamento do território e à valorização da paisagem.

“Anotações sobre a Revisão do PDM” – constitui uma obra de grande valia, um contributo indispensável para poder conduzir a “novas formas de relacionamento construtivo entre a política, a prática do urbanismo e a economia do território...”, isto é, à política o que é da política.

Por último, expresso a toda a equipa em geral, e ao Senhor Professor Doutor Sidónio Pardal, em particular, em nome da Câmara Municipal e em meu nome pessoal, o reconhecimento por todo o trabalho desenvolvido reflectido também neste livro.

Montijo, Setembro de 2013

Rosa Amélia Antunes

Prefácio

Curiosamente e talvez por intuição, o planeamento do território a nível nacional não adopta a designação de plano mas de programa (Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território – PNPO). Está subjacente o reconhecimento de que não tem sentido a elaboração de um plano nacional de ordenamento do território com tudo o que isso traria de centralizador, de constrangedor, de incerto, de determinístico e de comprometedor sem sentido prático. Os planos clássicos têm e exigem uma proximidade ao projecto e à execução que não se compadece com os níveis de planeamento mais gerais, com elevados domínios de incerteza, onde faz mais sentido a orientação estratégica aberta e dinâmica do que o fechamento em regulamentos de força jurídica difíceis de alterar e onde qualquer desvio ou inconformidade constituem uma ilegalidade passível de contra-ordenação, ou mesmo de processo criminal. Nesta compilação de anotações sobre a revisão do PDM dá-se conta da complexidade do sistema de planeamento do território e da necessidade de o urbanismo evoluir no sentido de coordenar um pensamento interdisciplinar estruturado sobre as novas territorialidades, dando especial enquadramento ao Direito Administrativo e à Economia enquanto disciplinas que têm protagonizado intervenções desenquadradas de uma normal e saudável prática do urbanismo.

Se houve a sensatez em não fazer um plano nacional, mas um programa nacional com linhas orientadoras para o ordenamento do território, há que reconhecer que o PNPO, os PROT e os PDM, salvaguardando a qualidade, rigor e extensão dos seus relatórios de análise e caracterização, apresentam lacunas temáticas, concretamente no que diz respeito ao modelo de crescimento urbano que padece das seguintes patologias observáveis:

- a) Um número elevadíssimo de urbanizações inacabadas com centenas de milhares de lotes construídos e por construir sem que as infra-estruturas estejam recebidas pela respectiva Câmara Municipal;

- b) Em muitas das urbanizações referidas na alínea anterior partes das redes não servem os lotes embora nestes tenham sido licenciadas construções, o que revela uma inversão lógica no processo sequencial da urbanização e da construção;
- c) O desregulamento do mercado imobiliário, a formação de mais-valias simples legitimadas pelas áreas urbanizáveis e de “aptidão turística” demarcadas em PDM deram azo a uma proliferação de activos imobiliários sobreavaliados, que por sua vez foram utilizados indiscriminadamente para a obtenção de crédito hipotecário.

Em resultado desta desprogramação e “desplaneamento”, o país encontra-se com um imenso parque de excedentes imobiliários e uma carteira de activos sobreavaliados.

A estas questões acrescem as patologias da construção dispersa, o parcelamento excessivo da estrutura fundiária agrícola e florestal, os abusos praticados no Plano Rodoviário Nacional com o traçado de vias economicamente insustentáveis e nenhuma delas é tratada de forma avisada e crítica em nenhum dos planos territoriais em vigor. Esta publicação de anotações é rara e porventura a primeira a iniciar uma reflexão crítica sobre o actual sistema de planeamento.

Na prática, as CCDR, como órgãos coordenadores, chamam a si o poder de decidir sobre as expansões urbanas e sobre os aspectos mais relevantes da economia do território, entrando na esfera das competências dos municípios. Era portanto inevitável que entrassem em conflito aberto com os Municípios em disputa de competências.

É também pertinente a anotação crítica aos aspectos ambientais quando surgem numa vertente ideológica desprezando a apreciação técnica e científica, que se deve centrar nas questões de poluição.

É importante distinguir o que são as esferas da competência da Administração Central e Local e os respectivos sectores que devem ser objecto de propostas de planeamento elaboradas pelas entidades que as supervisionam. Em que instrumento de planeamento devem estar as políticas para os usos silvestre e agrícola que abrangem mais de 90% do território? Não sendo competências municipais, como deverão ser

transpostas para o PDM assumido como único plano de classificação do uso do solo?

O PDM de Montijo, na sua singularidade, está em processo de revisão e confronta-se com as falhas de todo o sistema de planeamento territorial vigente, a começar pelo PROTAML.

O PDM de Montijo, em resultado dos seus relatórios de avaliação e de caracterização, propõe inovações ao reconhecer o princípio da separação e arrumação dos usos do solo por unidades territoriais afectas a categorias de uso do solo silvestre, agrícola e urbano, as quais se agregam em conjuntos significantes com base na sua forte interdependência e conexão espacial, formando classes de uso do solo em que a classe assume a designação da categoria de uso dominante.

A sustentação dos usos e utilizações do solo requer enquadramentos em instituições, públicas ou privadas, que assegurem o cumprimento da função social do solo, de forma economicamente sustentável, no quadro das competências da entidade proprietária, ou de algum modo responsável pela tutela jurisdicional da parcela territorial em causa.

O urbanismo necessita de uma base taxonómica coerente, logicamente estruturada e com correspondência com as actividades sociais, sejam elas produtivas, de conservação de valores naturais ou de simples ocupação habitacional. Neste livro apresenta-se uma proposta estruturada e coerente para a classificação dos usos do solo e também aqui há inovação.

O acto de classificar o solo carece de uma procedimentalização, sob pena de degenerar em abusos de poder. Em última instância, a decisão de classificar o solo deve ser assumida e tomada em sede política, com toda a transparência e alicerçada em procedimentos legais bem explicitados.

O conceito de solo urbanizável merece uma profunda revisão, atendendo aos mal entendidos que originou na gestão dos PDM de primeira geração, levando impropriamente à interpretação de que essa classificação conferia direitos de urbanizar e de construir aos proprietários desses solos rústicos.

Outros conceitos como o de utilização merecem também uma definição rigorosa neste caso, conjugada com o facto de a utilização corresponder à

forma de apropriação útil, de vivência e de exploração do prédio em causa. Atenda-se à prática instalada da licença de utilização, a qual corresponde a uma prorrogativa constituída no âmbito do direito da propriedade.

O desenvolvimento de uma ordem taxonómica sobre o uso e utilização do solo é um contributo fundamental para assegurar a coerência do planeamento do território e o facto de não haver um pensamento estruturado na topologia do território e dos usos do solo é uma fonte de fragilidades e mesmo de incoerências que afectam e diminuem a eficácia e a racionalidade dos instrumentos do planeamento.

As 504 anotações apresentadas neste livro demonstram a necessidade urgente de reformular o sistema de planeamento através de um trabalho que requer estudo, análise crítica, investigação teórica para a produção de novos conceitos que ajudem a conhecer e compreender melhor a realidade dos factos socioterritoriais. Fica também aqui apresentado um desafio a todos os intervenientes no processo de planeamento territorial no sentido de se desenvolver o debate das questões na vertente científica, técnica, administrativa e política. Apraz-me realçar que da cooperação entre o Departamento de Ordenamento do Território e Urbanismo da Câmara Municipal de Montijo e a Academia, neste caso representada pelo Gabinete de Apoio da Universidade Técnica de Lisboa, resultou um trabalho que, como se desejava, foi para além das rotinas da revisão do PDM, e questionou a realidade com elevado nível de argumentação de que estas anotações dão mostra.

O Director do Departamento de Ordenamento do Território e Urbanismo



Mestre Arqt.º Luís Pedro Cerqueira

Índice

INTRODUÇÃO	17
PDM E PLANEAMENTO	18
A FIGURA DO PLANO DIRECTOR MUNICIPAL	32
ALTERAÇÃO DOS PLANOS	40
CONDICIONANTES / SERVIDÕES E RESTRIÇÕES DE UTILIDADE PÚBLICA	41
A QUESTÃO AMBIENTAL	44
SISTEMA DE VISTAS	45
LICENCIAMENTO DE ESTABELECIMENTOS INSALUBRES OU INCÓMODOS	46
PARÂMETROS URBANÍSTICOS	47
CLASSIFICAÇÃO DO USO DO SOLO	64
CLASSIFICAÇÃO POLITÉTICA (CLASSIFICAÇÃO FEITA ATRAVÉS DE DIVERSAS CARTAS)	74
A LÓGICA DA CLASSIFICAÇÃO DO SOLO	81
CONTRIBUTOS PARA UMA CLARIFICAÇÃO TERMINOLÓGICA	86
PERÍMETRO URBANO	92
ZONAMENTO	93
ESPAÇO VERDE URBANO	95
ESPAÇO INDUSTRIAL	96
ESPAÇO AGRÍCOLA	98
ESPAÇO FLORESTAL	107
INFRAESTRUTURAS EM ESPAÇO-CANAL	109
REDE MUNICIPAL DE ESTRADAS E CAMINHOS	110
RECURSOS AQUÍCOLAS	111

ESPAÇO URBANIZÁVEL	112
A QUESTÃO DAS ESPAÇOS URBANIZÁVEIS	117
DEMARCAÇÃO DE UOPG	128
PEREQUAÇÃO COMPENSATÓRIA	132
FORMAÇÃO DE UMA BOLSA DE TERRENOS ESTRATÉGICOS	134
TRIBUTAÇÃO DO PATRIMÓNIO E VALOR FISCAL	135
REGULAÇÃO DO MERCADO FUNDIÁRIO	140
ELEMENTOS PARA A ANÁLISE DA FORMAÇÃO	
DO VALOR DOS PRODUTOS IMOBILIÁRIOS	144
VALORES E PREÇOS DO IMOBILIÁRIO	153
GESTÃO FUNDIÁRIA	154
EXCEDENTES IMOBILIÁRIOS	162
O PROBLEMA DAS URBANIZAÇÕES INACABADAS	166
DIREITO DE REVERSÃO EM ÁREAS DE CEDÊNCIA	167
SITUAÇÕES DE OCUPAÇÃO E CONSTRUÇÃO CLANDESTINAS	169
A QUESTÃO DAS LICENÇAS DE UTILIZAÇÃO	172
ABASTECIMENTO DE ÁGUA AOS CLANDESTINOS	172
A DIVISÃO DA PROPRIEDADE	
E O PROBLEMA DO POVOAMENTO E DA EDIFICAÇÃO DISPERSA	173
HIERARQUIA URBANA	185
CENTROS URBANOS	186
REDE DE EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS PÚBLICOS	187
REDE DE INFRAESTRUTURAS URBANAS	189

Introdução

Portugal tem um território privilegiado sob os pontos de vista climático e geomorfológico. A diversidade acontece num domínio de conforto e de amenidades que são raras. Mesmo no que respeita aos recursos hídricos, estamos longe de ser um país com limitações, não obstante o desequilíbrio na distribuição sazonal das chuvas. A localização geográfica do país na Europa, no Arco Atlântico e na entrada da Bacia do Mediterrâneo, é estratégica e potencia o valor do património imobiliário nacional. Esta reconhecida bênção da natureza oferece-se para ser aproveitada da melhor forma pelas políticas territoriais, e pôr fim a frustrações e perdas como as da calamidade dos fogos florestais, o abandono de parte dos solos agrícolas e o desordenamento urbano.

As políticas e as práticas que determinam os acontecimentos nos espaços de uso agrícola, silvestre e urbano, assim como o desenvolvimento das redes de infra-estruturas de nível nacional e regional, precisam de ser pensadas numa lógica de planeamento integrado por parte do Governo e dos Municípios.

De certo modo, o país tornou-se refém de um labirinto de leis, de regulamentos e de burocracias que bloqueiam a acção da vontade e do poder político governamental e autárquico. Ao contrário do que se possa pensar, o conteúdo dos planos é elaborado e marcado por rotinas técnico-administrativas e por leituras, procedimentos interpretativos e opções das equipas técnicas, sobejando muito pouco para a intervenção política e para responder aos legítimos interesses das populações residentes e às necessidades dos empresários que estão à frente de actividades económicas com expressão territorial.

O desordenamento do território aconteceu e acontece ao abrigo do disposto nos planos territoriais e demais instrumentos de gestão territorial, desconstruídos e em conflito com a presença real e vivencial das populações. Há, portanto, que mudar radicalmente estes instrumentos,

questionando os seus fundamentos, os seus critérios, os seus conteúdos e também os poderes de facto que os elaboram e administram.

A solução passa por novas formas de relacionamento construtivo entre a política, a prática do urbanismo e a economia do território, reduzindo a vertente burocrático-administrativa e valorizando as componentes arquitectónicas, paisagísticas e funcionais, o conforto, a redução dos custos do sistema territorial a suportar pelo cidadão, nomeadamente no que diz respeito às redes urbanas. A complexidade das questões que se colocam ao planeamento do território exige serviços com conhecimentos à altura dos desafios, rotinas de estudo e de investigação, análise crítica, imaginação e uma prática urbanística erudita, criativa e experiente.

PDM E PLANEAMENTO

1. O PDM, enquanto plano que se aplica à totalidade do concelho, deve cultivar a articulação com as divisões administrativas infra e supra municipais, no sentido de contribuir para uma leitura instrumental do plano como suporte da acção dos órgãos autárquicos e do Governo.
2. Nos objectivos do planeamento do território é relevante a regulação do mercado fundiário, a distribuição dos usos do solo observando as suas interdependências, a localização relativa das diversas utilizações e actividades sociais e o sentido útil da propriedade.
3. Na avaliação estratégica dos PDM, ao observar os resultados da sua aplicação, para além da realidade territorial observável, é relevante ponderar também os empreendimentos que não foram viabilizados pelo PDM e as razões de ser desses impedimentos e suas implicações. Se os PDM deram enquadramento à expansão urbana licenciada, não significa que tenham assegurado a planificação urbanística, pelo contrário. Acresce que não estiveram à altura de evitar e resolver os loteamentos avulsos e a construção dispersa em meio rústico em grande parte clandestina. Os PDM são omissos na análise da informação económica e financeira sobre o mercado fundiário e imobiliário, mas os seus conteúdos têm forte impacto no comportamento do mercado imobiliário e nas suas relações com o crédito hipotecário, que é uma das principais causas da crise económica revelada em 2008.

4. O planeamento é um processo natural e inerente à presença das pessoas no mundo e pode ou não recorrer à formulação de planos, os quais fazem previsões e prefigurações mais ou menos condicionadoras ou vinculativas de acções futuras. Mas não se pode dar por adquirido que um plano corresponda aos interesses e às expectativas que o motivam nem que as suas soluções sejam racionais e se posicionem no domínio das possibilidades reais. Se os planos urbanísticos clássicos se aproximavam da figura dos anteprojectos, concebendo a forma e a imagem urbana os PDM são instrumentos muito abstractos, jurídicos e administrativos, redutores do sistema territorial, que empobrecem o planeamento e impedem a procura, em tempo real, de soluções ajustadas à realidade que é dinâmica. Os planos legitimam-se na sua utilidade prática que deve confrontar-se com a avaliação contínua das propostas, validando-as ou recusando-as em função da racionalidade dos conteúdos, da sua pertinência, sustentabilidade e qualidade.
O planeamento municipal deve ser um serviço permanente de pedagogia argumentativa comprometida com a concepção de soluções, de respostas úteis e práticas para responder às pretensões de desenvolvimento e ir ao encontro das necessidades dos cidadãos.
5. As dinâmicas territoriais previstas e desejadas como propostas de plano, mesmo que assumidas na planta de ordenamento e no regulamento, podem não se vir a concretizar e então o que permanece no terreno são as actividades pré-existentes, as quais não podem ser ignoradas, descartadas, ou de algum modo prejudicadas pelo plano, criando zonas expectantes sujeitas à incerteza e à degradação em conflito com um plano que as ignora.
6. Se ao Município compete a gestão do sistema urbano na sua dimensão local, já o ordenamento agro-florestal, incluindo a condução das “áreas protegidas”, assim como a estruturação das redes de infra-estruturas e de equipamentos de nível regional e nacional competem aos respectivos ministérios enquanto não se instituir o nível da governação regional. O planeamento do território é uma competência partilhada entre o Estado e as Autarquias com a participação activa das populações.
7. Cada Município deve equacionar e explorar a sua localização estratégica a nível regional e nacional, posicionando-se também nas redes globais

de desenvolvimento. Este desenvolvimento deseja-se disciplinado e subordinado a critérios onde prevaleça a qualidade de vida das populações residentes, a sustentabilidade económica e financeira das famílias e a prosperidade das empresas. A burocracia administrativa tem de evoluir para ser posta ao serviço dos empreendimentos e investimentos produtivos deixando de ser obstáculos negativos e agravadores dos custos de contexto.

8. Embora não sendo da escala do PDM a programação e o planeamento de pormenor bairro a bairro, nada obsta a que o PDM contribua para que sejam criadas as condições de exigência e de rigor para que essa programação e planificação de pormenor sejam elaboradas no momento oportuno, apostando numa estruturação dos aglomerados urbanos por bairros.
9. Factores a ter em conta na análise explicativa da dinâmica da divisão da propriedade e da alteração da ocupação do solo:
 - a) Caracterização do prédio observando a sua dimensão, forma do polígono cadastral, localização relativa, acessibilidades, geomorfologia e ocupação;
 - b) Observação dos artigos que compõem o conteúdo cadastral do prédio e que podem ser rústicos, urbanos ou mistos;
 - c) Perfil do proprietário observando se é pessoa singular ou colectiva e se o prédio faz parte do apuramento de heranças indivisas;
 - d) Utilização e actividades instaladas ou se o prédio se encontra devoluto;
 - e) Estado de conservação dos elementos construídos ou de outras existências;
 - f) A parcela pode estar integrada em exploração agrícola ou florestal, ou ser um prédio ou artigo urbano com direitos de construção e utilização constituídos;
 - g) Houve recurso à unidade mínima de cultura ou à faculdade de fazer destaques, dividindo a propriedade com vista à sua comercialização e ocupação com moradias unifamiliares, originando a dispersão de povoamento?;
 - h) Pesam sobre o prédio alguns ónus? Não está à venda? Ou está no mercado, sem pressa de vender, ou com necessidade de alienação urgente?

Estas, entre outras, são informações relevantes para a gestão fundiária aplicada ao planeamento do território tendo em vista contribuir para a racionalidade dos usos, a estabilidade das utilizações, rentabilidade das actividades instaladas e conforto das populações. O planeamento deve contribuir para reduzir a burocracia e colocá-la ao serviço da construção de relações harmoniosas que confirmam segurança e bem-estar às pessoas e às comunidades. A burocracia, no sistema de planeamento em vigor, degenerou em poderes deslocados, abusivos e comportamentos repressivos que alimentam uma conflitualidade socioterritorial de proporções alarmantes. A ordem social não prescinde de uma administração competente apoiada numa burocracia eficiente e saudavelmente inteligente.

10. A construção dispersa é um sério problema social mesmo quando é legal.

Implantar uma nova construção num prédio rústico limpo, é diferente de ampliar um edifício pré-existente ou construir um anexo. Estas situações devem ser avaliadas casuisticamente com bom senso. Um planeamento cego e proibicionista é sempre fonte de conflitos sociais escusados. A habitação é um direito fundamental. Muitas das moradias existentes implantadas em meio rústico são anteriores ao PDM, outras foram legitimadas por ele e também pelos PROT e há ainda as que terão sido construídas clandestinamente ou que não cumprem todos os requisitos do licenciamento. Sanar este universo de contencioso urbanístico que envolve centenas de milhares de proprietários é um desafio à inovação em matéria de disciplina e de Direito do urbanismo.

É urgente uma revisão da atitude do planeamento face à realidade territorial das famílias e das empresas atendendo à mobilidade, ao custo dos serviços públicos, ao preço do solo e à defesa dos direitos da propriedade cada vez mais exposta a processos fiscalizatórios com enquadramentos legais desadequados e desproporcionados que geram incomodidade e conflito. Geralmente, os proprietários de prédios em situação irregular, enquanto utilizadores directos dos mesmos, como moradores ou empresas, raramente se confrontam com a Administração Pública. Tal só acontece no caso de haver processo contra-ordenatório ou se pretenderem vender o prédio, considerando nele o artigo urbano, o que obriga a ter as licenças da construção e de utilização. Para tratar destes casos, a Câmara Municipal confronta-se

com um enquadramento procedimental e administrativo que não se ajusta à realidade socioterritorial do país. A lei não dá solução prática para uma significativa parte dos casos e a burocracia é pesadíssima, desproporcionada, desadequada, dispendiosa e na maior parte dos casos irresolúvel.

Não é aceitável que o sistema de planeamento esteja concebido para provocar e fomentar a ilegalidade, apresentando-se como uma armadilha para colocar a propriedade em infracção sistémica, subjugando-a assim a um poder jurídico e administrativo perverso e que asfixia os direitos da propriedade. Nestas circunstâncias é necessário conceber uma intervenção pacificadora, uma fase de planeamento crítico especialmente concebido para dirimir os conflitos existentes e criar as condições para uma nova relação da sociedade com o território, onde a lógica e a razão do planeamento territorial sejam compreendidas e partilhadas para o bem-estar de todos.

11. A desterritorialização caracteriza-se pela crescente dependência funcional da propriedade imobiliária relativamente às redes de infra-estruturas públicas que, de sua natureza, se constituem como monopólios naturais e estão a alterar o clássico estatuto jurídico da propriedade com os seus predicados de autonomia. O poder das empresas que exploram as redes públicas está a ameaçar e a erodir prerrogativas fundamentais da propriedade privada, ao colocar os prédios numa dependência funcional e económica quase absoluta e desregulada. Esta realidade desafia a autoridade e o poder do Estado e dos Municípios quando perdem o controlo sobre estes serviços públicos estratégicos para a economia do território.
12. É importante promover a disponibilização do solo a preços justos para a habitação e para as atividades económicas. A ligação do licenciamento da urbanização e construção ao investimento garantido por contratualização personalizada com o empresário, promotor do empreendimento, evitaria a inflação do preço do solo através da aprovação de estudos e constituição de direitos de urbanização e de construção atribuídos ao solo, à margem do investimento, favorecendo o proprietário do solo e aumentando o risco do empresário promotor e do investidor. Esta precaução contribuiria para uma efectiva disponibilização do solo para os empreendimentos desejados, reduziria

o risco do investimento, aumentaria as margens de lucro do empresário e, portanto, a probabilidade de êxito do negócio e a margem de segurança da empresa e, em última instância, protegeria os investidores e o sistema financeiro da especulação fundiária. Quando se procede à pré-demarcação de localizações de “espaços urbanizáveis”, de “aptidão turística” ou de outras actividades, fazendo localizações sem critério, sem afectação e, portanto, em terrenos que não estão na posse do empresário que vai investir, arriscar, utilizar, explorar, produzir, está-se simplesmente a inflacionar o preço do solo, reduzindo a possibilidade de algum empresário poder vir a adquiri-lo a preço justo e realizar o empreendimento desejado. Os planos, desta forma, aumentam brutalmente o valor do solo e o risco empresarial.

- 13.** O Programa Nacional de Planeamento do Ordenamento do Território (PNPOT) tem pouca repercussão no PDM, já que se limita ao enunciado de princípios e conceitos gerais e abstractos sem especificar medidas ou acções concretas, mas não deixa de ter reflexos, mais ou menos directos, nas políticas concelhias. É um programa sem avaliação crítica, sem programação específica, ao qual escapa a casuística das situações territoriais problemáticas do seu tempo. Veja-se o caso dos exageros e abusos associados à rede viária nacional, os excedentes imobiliários, o crédito hipotecário descontrolado, os custos de contexto que travaram empreendimentos e investimentos estratégicos, todas estas questões escaparam ao PNPOT. Curiosamente, há domínios fundamentais do planeamento do território que são interditos, ninguém os quer abordar de forma directa e crítica.

Quanto aos conteúdos dos PDM de primeira geração, convenhamos que foram quase exclusivamente utilizados para legitimar espaços urbanizáveis e urbanizações avulsas, não se vislumbra que tenham tido qualquer outra função, nomeadamente de ordenamento agro-florestal. Só criaram dificuldades aos agricultores, com a famigerada figura das reservas agrícola e ecológica (a RAN e a REN).

- 14.** O tempo que demora a elaboração dos planos, a disfunção dos seus conteúdos, os erros de interpretação e de caracterização que inquinam os relatórios técnicos, o seu alheamento quanto às questões relevantes (a título de exemplo nenhum PDM aborda a situação do mercado imobiliário, das urbanizações inacabadas e do contencioso subjacente) e

o carácter arbitrário e antidemocrático dos pareceres técnicos vinculativos que se impõem de facto em todo o processo, são razões para se mudar radicalmente o processo de elaboração dos planos territoriais no sentido de deixarem de ser factores de conflitualidade e passarem a ser pacificadores e harmonizadores das relações socioterritoriais.

15. Não obstante a necessidade de se alicerçar o planeamento em informação técnica e científica e em soluções bem concebidas, em última instância, qualquer plano deve responder a programas e a escolhas políticas que competem aos órgãos democraticamente eleitos, os quais obviamente devem recusar a sua submissão ao poder dos “pareceres técnicos vinculativos” que alimentam uma tecnocracia que defrauda a ordem democrática.
16. No processo de planeamento é importante atender aos métodos e critérios de valoração do solo, dos edifícios e demais benfeitorias; ponderar os efeitos da divisão da propriedade rústica e urbana na estruturação funcional do território; garantir o respeito pelo direito da propriedade, observando a sua função social, e motivar o proprietário para assumir os seus deveres. A inscrição no registo predial das prerrogativas de uso, de utilização e dos direitos de construção, constituídos em sede de propriedade rústica e urbana, deve ser tratada na perspectiva de defender o sentido útil do território, os direitos da propriedade em consonância com a sua função social e colocar o planeamento ao serviço destes fins.
17. Os métodos do planeamento devem otimizar os percursos e os custos, evitando trabalhos tergiversantes e estudos desnecessários. Sem limitar a curiosidade e a liberdade de pensamento e de observação dos urbanistas, não deixa de ser pertinente o estabelecimento de critérios selectivos na recolha de dados e tratamento da informação descritiva e analítica, efetivamente relevante, utilizada no planeamento. Há que avaliar e perceber o que é significativo e útil para a configuração dos planos na perspectiva de desenvolver acções construtivas e consequentes. Há informação e informações que se prestam a serem utilizadas como forma de ocultação. O planeamento também tem a sua contra-informação!

18. A rigidez do sistema de planeamento cristaliza os planos, a ponto de subordinar a realidade socioterritorial ao *dictat* estático do plano, por mais errado ou desactualizado que seja o seu conteúdo. O plano deixou de ser um documento de urbanismo, de arquitectura e de engenharia, um veículo de razão, de criatividade e de inteligência, para ser apenas um regulamento administrativo com conteúdos quase imutáveis que conflituam com a vida real, gerando patologias, prejuízos e sofrimento gratuitos. Há todo um trabalho urgente a fazer para recuperar o sentido do planeamento do território e o mérito urbanístico dos planos.
19. O sistema de planeamento territorial vigente conseguiu elaborar uma complicada pirâmide de planos condicionadores da localização das actividades económicas, sem atender à realidade do mercado imobiliário nem às necessidades concretas das populações residentes e das actividades económicas instaladas. Em boa verdade, o PNPOT, os Planos Regionais, os PDM, os Planos Especiais e todos os demais instrumentos de planeamento não se comprometem com dar respostas às necessidades reais da economia, são omissos sobre os seus efeitos na formação do valor do solo e não são construtivos, na medida em que não têm por finalidade a realização de projectos e transformações concretas e levar a cabo salvaguardas favoráveis ao desenvolvimento económico, reconhecidas como benéficas pelas populações e por avaliações multicritério sérias.
20. Cada nível de planeamento deve atender à relação entre os conteúdos e a resolução cartográfica da informação com que trabalha. No caso do PDM, a demarcação cartográfica de unidades territoriais significantes é efectuada à escala 1:25000, o que não permite conteúdos de desenho e de composição urbana que suportem a gestão urbanística. A consciência destas limitações obriga a uma cultura e disciplina de leitura dos conteúdos próprios de cada nível de planeamento, sem abusar das transferências e das leituras comparadas entre as demarcações de cada plano, como se todos eles se encadeassem de forma linear e tivessem o mesmo rigor, as mesmas referências e determinações.
21. O plano tem que trabalhar sobre dois referenciais: o da realidade existente e do que poderá vir a acontecer com base nas ideias propostas

e formalizadas no plano. Não se pode apagar a realidade tal como os PDM de primeira geração fizeram num acto administrativo de negação, entrando em conflito com as populações residentes e as actividades instaladas com os seus direitos e os seus interesses. É surpreendente que nenhum plano assuma que há problemas que ele não vai resolver no seu horizonte temporal. Todos os planos são doentamente assépticos na medida em que deixam o mundo resolvido, sem reconhecer limites e carências que naturalmente não poderão ser satisfeitas.

22. Os planos devem actuar pela positiva, evitando o proibicionismo e a abstracção generalizados, em favor de propostas casuísticas com regras explícitas para os diversos casos, partindo dos problemas reais e comprometendo-se em formular soluções que, respeitando o interesse público, sejam do agrado das populações residentes e dos empresários interessados em investir no domínio territorial em causa. O plano deve também dizer quais os problemas que, eventualmente, o transcendem, e que ficam por resolver por motivos que podem ser tão simples como os meios financeiros, que podem não chegar para tudo.
23. Um plano é a antítese de propósitos e discursos abstractos. Na sua essência, ele deve ser assertivo na apresentação das propostas, das soluções concretas e aplicáveis, promovendo as acções que conduzam à implementação. Ora, é esta casuística construtiva e comprometida com a acção que escapa ao sistema de planeamento territorial.
24. Os planos territoriais, que nas últimas décadas foram omissos relativamente à dinâmica dos preços praticados no mercado, não obstante a sua influência na determinação dos mesmos, devem passar a incluir nos seus conteúdos informação e disposições que contribuam para a fluidez e transparência do mercado, assegurando a disponibilização de solo a valores justos.
25. O plano deve ir ao encontro dos empreendedores, das iniciativas e expectativas dos empresários financeiramente habilitados e comprovadamente interessados em investir no Concelho, na Região, no País. Essa missão é uma das bases que deve informar as estratégias e propostas dos planos territoriais, os quais devem ser, em boa parte,

elaborados para ajudar a captar investimento e contribuir para a sua correcta e bem-sucedida aplicação.

26. Os planos devem partir das necessidades de transformação, das situações problemáticas, das oportunidades do investimento, das ideias empreendedoras, em sintonia com critérios de salvaguarda e valorização do património, e acertada territorialização/localização dos usos do solo e das actividades económicas, observando relações da dominância no contexto das classes de uso do solo e relações de compatibilidade entre utilizações por parte de atividades diversas no contexto da categoria de uso do solo.

27. Os maus planos são um sério obstáculo que inquinam a prática do planeamento urbanístico. Faz parte do planeamento disponibilizar informação e conhecimento aplicados à análise das situações para a tomada de decisão. Quanto maior a proximidade entre a tomada de decisão e o local da acção, menor é a probabilidade de erro.
Os planos elaborados e impostos à distância, de forma redutora e administrativa, dificilmente serão sensíveis aos condicionalismos do momento da sua implementação e permanecerão fechados, como se a realidade fosse imutável. Neste quadro, o plano tem efeitos negativos ao impor-se como uma dogmática. Daí a importância de o PDM ter uma concepção aberta a desdobramentos e alterações que respondam em tempo real às oportunidades e necessidades de desenvolvimento socioeconómico.

28. Os planos devem ter conteúdos substantivos e abertos à sua permanente evolução e valorização. A cristalização dos planos urbanísticos em regulamentos rígidos de carácter jurídico-administrativo é contrária à essência do próprio urbanismo e dos seus métodos, alicerçados na arte da linguagem arquitectónica e nas técnicas das engenharias. Se as leis e os regulamentos procuram ser gerais e abstractos, um plano territorial e urbanístico caracteriza-se por ser singular, concreto, e trata de assuntos atendendo à casuística dos sítios e dos programas que se lhes aplicam. No discurso dos planos não há lugar para enunciados vagos ou óbvios. Não faz sentido que se preconize, por exemplo, *“contribuir para a qualificação do concelho e da região”*, sendo certo que o contrário (contribuir para a sua

desqualificação) não seria de forma alguma admissível. Este pudor intelectual é da maior pertinência para obstar à degradação da linguagem instrumental do planeamento do território, cada vez mais inquinada por lugares comuns e por estereótipos.

29. É fundamental atender à natureza dos planos que apenas vinculam a Administração Pública e que não podem ser invocados pelos particulares para reivindicarem direitos de urbanização ou de construção, e distinguir estes planos dos outros, como os Planos de Pormenor, que têm a particularidade de serem imperativos, quer para a Administração Pública, quer para os particulares, como é o caso dos proprietários de terrenos localizados na respectiva área de intervenção. O acto classificativo e configurador de espaços em Plano de Pormenor ou de Urbanização deve também ser comedido no seu determinismo e inflexibilidade ao ponto de, por exemplo, não impedir evoluções que ajustem o espaço à dinâmica normal da ocupação urbana.

A cristalização de utilizações em sede de Plano de Pormenor constitui um obstáculo quase irracional à normal dinâmica das actividades que suportam e animam a vida urbana. A invariância no território deve decorrer normalmente de topológicas funcionais, de políticas de salvaguarda de recursos naturais comprovadamente presentes e de outros valores urbanísticos, arquitectónicos e paisagísticos, ou de limitações associadas aos limiares de capacidade das redes de infra-estruturas e serviços. A invariância não tem sentido como imposição jurisdicional cega, ao ponto de impedir a valorização do tecido urbano a correcção de erros ou ajustamentos a novas necessidades.

A actual proibição de alterar um plano nos três anos que se seguem à sua aprovação é um absurdo. Se a intenção é não prejudicar empresários que tenham iniciado estudos e projectos com base no plano e que poderiam ser prejudicados com alterações inesperadas, o modo de salvaguardar e respeitar os justos direitos destes empresários não se resolve com a interdição radical e cega à alteração do plano, a qual frequentemente se vira contra esses empresários que se vêem impedidos de desenvolver correctamente os projectos dos empreendimentos, quando os seus projectos exigem alterações do plano, por muito evidente que seja a necessidade de alteração e a sua justificação.

30. Os conteúdos deslocados de um PROT ou de um PDM agravam o risco de asfixiar a prática do urbanismo, quando obrigam a respeitar cegamente o contorno das suas manchas pelos Planos de Pormenor, sem atender à lógica dos sítios e dos seus desenvolvimentos urbanísticos e arquitectónicos. Cada plano tem uma leitura própria, contextualizada e limitada pelas suas escalas e conteúdos. Mas qualquer plano, desde que chegue ao pormenor e desenvolva o detalhe necessário, pode alterar qualquer outro plano anterior e, por isso, não tem lógica nem operacionalidade prática uma ordem sequencial e hierárquica que, ingenuamente, por vezes se quer atribuir à estrutura dos planos territoriais.
31. Deve assumir-se com clareza que o PROT não tem efeitos vinculativos de usos do solo e que as suas cartas são esquemáticas e uma base orientadora, com informação para ser trabalhada no PDM. Preparam, portanto, informações sobre políticas de solos no âmbito das competências da Administração Central. Tem sentido que haja correspondência entre os PDM e as cartas do PROT, mas não uma transposição *ipsis verbis* sem margem para que a própria Administração Central, o Governo, possa utilizar o PDM para proceder a eventuais evoluções no âmbito das suas competências. O plano mais recente respeita ou altera os planos anteriores. Não há hierarquia de planos, mas distribuição de competências. O Governo pode, com todo o sentido, utilizar o PDM para proceder a alterações e actualizações do conteúdo de um PROT. A cadeia dos planos não tem que estar toda ela compatibilizada em tempo real, à luz do princípio de que não há hierarquia nem uma ordem sequencial na elaboração dos planos. O último a ser realizado altera e corrige os conteúdos de outros planos que se considerem ultrapassados e passíveis de serem tratados no plano em curso, sempre no respeito pelas atribuições e competências das instituições implicadas no assunto e processo em causa.
32. **Os planos territoriais têm influência na formação do valor do solo.** A decomposição dos valores do imobiliário, observando os factores sobre os quais os planos territoriais podem ter alguma operacionalidade, é um exercício que interessa ao Urbanismo, ao Direito e à Economia numa perspectiva interdisciplinar. Compreender a lógica da formação dos valores do solo e das benfeitorias, considerando, em particular, as suas relações e

implicações com os conteúdos dos planos e decisões administrativas ajudará a tornar os planos mais transparentes e eficientes.

33. Numa perspectiva mais sectorial é necessário assegurar a continuada conservação do parque edificado e a sua normal utilização, o que contribuirá para a estabilidade do sector da construção civil, aplicado mais à reabilitação do que à expansão urbana. Até que ponto os elevados valores do solo das centenas de milhares de prédios em ruínas é o principal entrave à reabilitação urbana e à animação da construção civil? Em boa verdade, os proprietários dos prédios em ruínas e devolutos não sabem ao certo qual o valor da sua propriedade e têm expectativas de valores exorbitantes.
34. O sistema bancário corre grandes riscos e sai a perder com a legitimação, feita pelos planos, da sobrevalorização de activos imobiliários. Uma análise mais atenta mostra que o crédito caucionado por activos imobiliários sobreavaliados põe em risco toda a operação económica: dá sinais errados ao mercado, vicia o investimento e a avaliação financeira dos empreendimentos e, por fim, sobram problemas para o sistema financeiro a braços com dações de activos sobreavaliados em pagamento de crédito mal parado. As imparidades dos activos imobiliários são, seguramente, o maior problema do sistema financeiro que tarda em ser devidamente assumido e tratado.
35. A elaboração de planos territoriais envolve três níveis de responsabilidade, de competência e de poder:
 - O poder político – democraticamente legitimado pelos actos eleitorais que sustentam os órgãos do Estado e dos Municípios – tem a prerrogativa e a missão de decidir e determinar os conteúdos substantivos dos planos. No caso concreto do PDM, o poder decisório em matéria urbanística é da competência municipal, competindo ao Governo decidir sobre as matérias do uso agrícola, do uso florestal e das redes de nível regional e nacional.
 - A responsabilidade administrativa - tem a ver com o procedimento burocrático, o cumprimento das diversas fases de elaboração do plano, no respeito pelas disposições legais e regulamentares previamente estabelecidas por quem de direito e em obediência as instruções e decisões do poder político.

- A competência técnica desenvolve-se no âmbito do trabalho urbanístico, das engenharias e da arquitectura, onde se trabalham as análises, interpretações e produção de cenários e outras conceptualizações de carácter urbanístico, com a sua interdisciplinaridade. Este desenvolvimento de ideias exploratórias, que configuram as propostas de plano, deve corresponder aos objectivos programáticos da encomenda política.
36. A legislação dos loteamentos particulares devia ser revista no sentido de tornar flexível o ajustamento e alterações de desenho, composição urbana e dos seus programas de utilização, de modo a ajustá-los à realidade do mercado imobiliário e às necessidades da procura. Estes acertos devem ser pautados por critérios atentos à densidade da construção, às volumetrias e ao controlo das interdependências, com vista a reduzir o risco de conflitualidade de depreciação e aumentar a sustentabilidade económica e financeira. Mas também poderão passar por densificações ajustadas e fundamentadas nas oportunidades e exigências das procuras desejáveis e observáveis.
 37. Um dos problemas sérios do negócio imobiliário consiste no facto de a depreciação dos imóveis poder ser mais acentuada e rápida do que a amortização da dívida contraída no acto da compra com recurso ao crédito hipotecário.
 38. Nas últimas décadas muito solo rústico e urbano foi abandonado, ficando expectante para construção e urbanização maciça, em quantidades impossíveis de justificar e muito menos de absorver pelo mercado, daí o problema dos excedentes imobiliários. É altura de mudar este paradigma, informar a população e o mercado sobre as lógicas do crescimento urbano e recuperar a tradição dos bairros, das casas com quintais e jardins e promover um aproveitamento útil dos espaços com desafogo, asseio e conforto.
 39. **“Edifício devoluto”** é aquele que não se encontra ocupado, podendo estar em excelente estado de conservação. Geralmente detecta-se que o edifício está devoluto quando não tem os contadores de água e de energia activados.

40. Considera-se em “**estado de abandono**” os edifícios que dão sinais de degradação física, por ausência de utilização e falta de investimento em obras de conservação e, portanto, para além de estar devoluto, há degradação física à vista, além de ausência de utilização directa do prédio.
41. Um edifício em “**estado de ruína**” é um edifício que mostra sinais de deterioração avançados, que conduzirão à instabilidade da sua estrutura física. Pode haver edifícios degradados em estado de ruína e em utilização, pondo em risco pessoas e bens.
42. Nos factores limitantes do desenvolvimento do mercado imobiliário, para além do preço excessivo do solo, conta também o mérito arquitectónico do conjunto edificado, onde pesa o critério de escolha do programa, dos materiais e métodos de construção, considerando a relação preço/qualidade. Há razões para rever os critérios e os costumes instalados na construção, onde se abusa das estruturas de betão e de outros padrões de edificação de alto *standard*, por vezes em sacrifício da área dos fogos, do conforto, da estética e do preço a pagar pelo utilizador final. É pertinente questionar os conceitos de qualidade da edificação, procurando soluções mais ajustadas à capacidade económica das famílias e das empresas, com flexibilidade regulamentar para poder aceitar soluções de construção e de reabilitação menos exigentes mas mais económicas e aprazíveis.

A FIGURA DO PLANO DIRECTOR MUNICIPAL

43. O PDM deve ser conceptualizado como um instrumento aberto, de fomento ao desenvolvimento socioeconómico, comprometido com acções concretas e construtivas. Na sua forma e conteúdo, deve corresponder às orientações políticas do poder autárquico, assim como às determinações governamentais, observando as competências das diversas entidades em matéria de ordenamento socioterritorial. O PDM é, portanto, um plano partilhado onde se articulam competências municipais e governamentais.
44. O PDM deve configurar-se para ser o único instrumento de planeamento do território onde se processa a classificação e afectação de usos

do solo, reunindo e harmonizando os contributos das diversas entidades com responsabilidades na disciplina de cada um dos usos, a saber, o uso silvestre, o uso agrícola e o uso urbano, devendo comprometer-se em assegurar a prossecução do respetivo uso no espaço que lhe é atribuído, submetendo-se a uma avaliação crítica e a ajustamentos ou mudanças que se justifiquem, num processo de iteração permanente.

45. Os estudos de análise e de caracterização devem fazer parte das “**bases de ordenamento do território**”, enquanto acervo de informação documental e de conhecimentos sobre a realidade do concelho, numa perspectiva histórica e observando como ele se apresenta na actualidade. Esta base de informação serve tanto para a elaboração do PDM como para tudo mais que requeira dados e conhecimentos sobre o Município. O essencial do PDM é a interpretação circunstancial, datada, que faz do sistema socioterritorial concelhio com vista à concepção de uma estratégia de gestão urbanística, de desenvolvimento das actividades económicas ligadas à floresta, à agricultura, à indústria e aos serviços, tendo em atenção a salvaguarda da qualidade dos campos panorâmicos do espaço de uso agrícola e florestal e dos predicados estéticos da arquitectura dos edifícios e da paisagem.
46. Na revisão dos PDM estão a repetir-se as rotinas, mantendo-se os critérios usados na primeira geração destes planos, o que não é bom, tanto mais que há margem para inovar e corrigir erros reconhecidos. Além da crítica aos conteúdos e métodos que se revelaram errados, os novos PDM devem focar-se nas necessidades das populações residentes, contribuir para valorizar os usos do solo e ajudar a resolver os graves problemas associados ao sector do imobiliário.
47. Em boa verdade, os PDM não foram, nem têm sido, um instrumento de apoio ao desenvolvimento socioeconómico. Também não foram utilizados para operar sobre a estrutura fundiária, não obstante a necessidade e a urgência de se proceder a uma reestruturação fundiária no sector agrosilvopastoril com base numa política de solos que contribua para disciplinar o mercado fundiário e desmotivar a posse de terrenos em estado de abandono. Como conferir ao PDM operacionalidade na reestruturação fundiária e na regulação do mercado de solos?

Os PDM deram suporte à especulação fundiária, promoveram a inflação dos preços do solo e, conseqüentemente, a formação de activos hipotecários sobreavaliados. A componente urbanística dos PDM é mínima, quase nula. A essência do urbanismo alicerça-se na demarcação e segmentação dos usos do solo – arrumando e separando os perímetros urbanos dos espaços agroflorestais – incide particularmente na estruturação racional do povoamento, no trabalho de desenho e composição do sistema urbano. Há que recuperar a vertente estética e técnica do urbanismo, libertando-o da burocracia jurisdicionalista que o asfixia.

Os planos territoriais são instrumentos com limitações. São modelos redutores e estáticos de uma realidade complexa e dinâmica. Os conteúdos dos planos traduzem ideias sintéticas da equipa que o elaborou. Têm um elevado grau de incerteza sendo, também por isso, errado impedir que, de algum modo, se introduzam alterações e se façam correcções nos planos territoriais durante um período de anos após a sua aprovação. A verdade é que a lei vigente dificulta a todo o transe qualquer mexida num plano, pressupondo que, por princípio, há algo de mal em alterar um plano.

48. É importante esclarecer que o PDM tem um carácter de regulamento administrativo e, como tal, não cria direitos nem expectativas na esfera da propriedade particular, distinguindo-se assim dos Planos de Urbanização e dos Planos de Pormenor. Assim, nenhum particular deveria poder evocar o PDM para chamar a si quaisquer direitos de urbanização ou construção, ou de valoração. Na prática, esses direitos têm sido evocados e atendidos a partir das disposições de usos e parâmetros constantes em regulamento do PDM.
49. O PDM é subvertido ao ser evocado em sede do processo de expropriação para fundamentar o cálculo do valor de indemnização com base nos parâmetros urbanísticos nele enunciados e também ao ser utilizado para legitimar o cálculo do valor de caução para efeitos de obtenção do crédito hipotecário. Esta questão prende-se com a necessária revisão e clarificação do sentido e extensão do significado a dar ao conceito referido no Código das Expropriações de “plano plenamente eficaz” no âmbito da avaliação imobiliária.

50. Os critérios regulamentares dos PDM extremam-se, geralmente, na conservação radical de centros históricos e outros conjuntos arquitectónicos expressivos como património cultural e na abertura de novas frentes destinadas a urbanizações ou renovações urbanas, apenas balizadas por parâmetros quantitativos. O enunciado de regras abstratas tende a desvalorizar e a “substituir” o desenho e a composição urbana, impedindo a prática normal do urbanismo. As propostas do plano devem privilegiar a vertente física, espacial e imagética, assumindo a essência da intervenção arquitectónica na unidade territorial. As análises e as ideias aplicadas a alterações de uso e transformações estruturais obrigam à concepção de cenários onde o plano-imagem é fundamental para esclarecer e mostrar a resolução do problema em concreto. Os programas devem ser abertos às circunstâncias e possibilidades de cada caso. Esta recuperação da imagem nos planos territoriais é fundamental e ajudará seguramente a conferir, também aos PDM, o conteúdo urbanístico que lhes falta. Face à realidade actual de desaceleração e paragens no crescimento urbano e ponderando os excedentes no mercado imobiliário, é forçoso que os PDM, sem deixar de atender a esta situação, não cometam o erro de impedir os desenvolvimentos urbanos necessários e possíveis para responder a procuras insatisfeitas e oportunidades de desenvolvimento, como é o caso do sector turístico, onde há grandes desafios que exigem a criação e qualificação de novos produtos. Os planos devem ter consciência destas circunstâncias e das suas diferenças, concebendo formas de intervenção adequadas para reorientar as políticas territoriais.
51. O regulamento de um plano territorial é um documento orientador para ser continuado com outros estudos de maior detalhe. Deve ser conciso no enunciado dos seus valores e princípios estruturantes e ter sentido estratégico com ideias e programas que criem condições favoráveis ao desenvolvimento de projectos de execução para a boa conservação e exploração do território. Não se vê justificação para a excessiva apropriação do regulamento por critérios jurisdicionalistas que lhe imprimem um determinismo legalista que não se compadece com a lógica do urbanismo e com a realidade socioterritorial. A estabilidade dos usos do solo e o respeito pelas relações de vizinhança devem ser alicerçados numa base consuetudinária, numa cultura territorial, numa educação arquitectónica e paisagística e não em regulamentos de planos espúrios e deslocados.

- 52.** Desafios para as políticas territoriais:
- a)** Como gerir o parque imobiliário excedentário no qual é importante distinguir:
 - i.** Os edifícios novos prontos a utilizar;
 - ii.** Os edifícios em construção parada;
 - iii.** Os lotes para construção infra-estruturados, mas não edificados;
 - iv.** Os edifícios usados e devolutos prontos a utilizar;
 - v.** Os edifícios em estado degradado a necessitar de reabilitação ou renovação.
 - b)** Como tratar as parcelas com edifícios em estado de ruína e com utilizações deslocadas?
 - c)** Como reclassificar e corrigir parâmetros em espaços que os PDM em revisão classificam como urbanizáveis?
 - d)** Como reconfigurar urbanizações inacabadas e inviáveis, ou que, tendo as infra-estruturas completadas, têm os seus lotes por edificar, com configurações de implantação, área de construção, fracionamento e utilização desajustados às necessidades do mercado? A legislação existente é extremamente rígida, dificultando as alterações com procedimentos administrativos morosos, muito dispendiosos, burocraticamente pesados e de resultados incertos. A lei está feita para que as urbanizações fiquem imutáveis, considerando isso uma virtude e uma qualidade, quando, pelo contrário, o sistema urbano requer cada vez flexibilidade inteligente e dinamismo criativo e qualificador.
 - e)** Como melhorar a mobilidade e reduzir os custos dos “tarifários” das redes de infra-estruturas urbanas e de outros serviços públicos?
- 53.** A estabilização dos usos e das utilizações do solo deve sustentar-se no seu interesse social e na sua rentabilidade económica, daí pressupor uma correspondência entre o valor do solo e o seu rendimento. As expectativas de negócio sobre solos abandonados que não têm sustentação no mercado real constituem um sério obstáculo à devolução do sentido útil a esse solo. Estes comportamentos de absentismo expectante traduzem uma falta de confiança nos planos territoriais e na seriedade e justiça dos seus conteúdos e procedimentos, nomeadamente no que diz respeito à criação, parametrização e distribuição de mais-valias simples.

54. É do maior interesse que os programas, estudos e planos territoriais estejam disponíveis, ao público em geral, em papel para consulta nos serviços e em formato digital para consulta na Internet, designadamente por sistemas de *webGIS*, com interfaces interactivos, para a consulta das diversas peças desenhadas e escritas. O direito à informação é um dos alicerces do sistema de planeamento, para sustentar a participação e a transparência do processo, envolvendo não só os serviços municipais, mas também os agentes do mercado imobiliário e o conjunto de outros intervenientes, ou simplesmente interessados no território em causa. Esta disponibilização da informação de base não dispensa a existência de entidades independentes que assegurem a representação dos interesses do cidadão. A figura do provedor do urbanismo, de observatórios independentes, a elaboração de cartas de preços e de avaliação crítica dos valores de mercado por comissões de louvados, comparando os valores desejados pela oferta com os valores desejados pela procura e observando os preços praticados na realidade, são requisitos para criar um equilíbrio de poderes e uma concertação justa entre os múltiplos interesses em jogo, permitindo a intervenção avisada e consequente dos decisores na esfera do poder político.
55. São frequentes nos PDM de primeira geração disposições regulamentares que entram em contradição com leis gerais posteriores e que prevalecem sobre os conteúdos do PDM.
56. Não faz sentido que o regulamento do PDM ou de qualquer outro plano territorial reproduza o que está disposto na lei geral em vigor à qual, obviamente está submetido. Ao fazer tais transcrições, além da redundância corre o risco de se desactualizar quando a lei citada é revogada ou alterada, e passa a haver uma desconformidade explícita entre as disposições do Regulamento e a lei em vigor. Os regulamentos dos PDM devem ser casuísticos e objectivado em ideias e medidas estratégicas para resolver problemas e promover acções de mérito.
57. No regulamento dos PDM é frequente a referência a algumas plantas como sendo "*elementos indissociáveis do Regulamento*", levando a crer que as outras plantas são dissociáveis, o que pode gerar confusão. Tudo

o que está no Plano deve fazer parte do Plano, o que não quer dizer que não existam peças de leitura mais relevantes e significativas do que outras. Poderá assim ter sentido que a enumeração dos elementos que constituem o PDM assente numa divisão primária entre peças fundamentais, que compõem o Plano, e peças complementares, que o acompanham. A descrição das peças desenhadas fundamentais pode confinar-se à Planta de Ordenamento, à Planta de Condicionantes e a outros elementos seleccionados segundo os critérios das entidades responsáveis pelo plano. A lei deve dar uma margem de decisão às entidades responsáveis pela aprovação e ao urbanista autor do plano.

58. O conceito de “*perímetro urbano*” é um operador de gestão urbanística, não devendo incluir o espaço urbanizável (o actual enquadramento jurídico do perímetro urbano não segue este preceito o que gera confusão, induzindo a ideia de que os proprietários do espaços urbanizáveis têm direitos de urbanização e construção e esta interpretação errada encontra eco no Código das Expropriações). O espaço urbanizável, sempre que está fora do polígono do aglomerado, deve estar fora do perímetro urbano e ser entendido e regulado como “*espaço disponível para o Município proceder às escolhas das zonas de expansão urbana*”.

Dentro do perímetro urbano consideram-se apenas as zonas de expansão já seleccionadas e programadas para receber as infra-estruturas e as operações de loteamento, de acordo com o desenho urbano definido em Plano de Pormenor Urbanístico. O problema do rigor dos perímetros urbanos e das políticas de contenção dos mesmos depende do conceito de *espaço para urbanização programada* e da sua operacionalização. Podem existir terrenos rústicos urbanizáveis em hiatos dentro da mancha do solo já urbanizado.

59. A “*densidade líquida máxima*” de construção não tem sentido no PDM, porque só é controlável num nível de planeamento de pormenor a uma escala adequada e perante programas de desenvolvimento detalhados que se prendem com limiares de capacidade de redes de infra-estruturas e serviços, e com a configuração urbana e arquitectónica do conjunto edificado.
60. A “*densidade global máxima*” é mais um parâmetro previewal de

controlo e não tanto um índice regulador. A utilização de parâmetros “máximos” em planos tem efeitos perversos ao induzir valorizações máximas, perante as quais nenhum proprietário vai considerar a hipótese de ficar aquém desses máximos permitidos. Estamos perante um discurso eufemístico e enganador quando se trata de “máximos”.

61. A utilização de parâmetros e índices urbanísticos máximos presta-se a legitimar sobredensificações e abusos e não a moderar, disciplinar ou qualificar a composição urbana. O mesmo se pode dizer de outros parâmetros, tais como “índice de ocupação ou de implantação máximo”, “índice de utilização”, “índice de impermeabilização máximo” e “número de pisos máximo”, todos eles matéria a tratar no Plano de Pormenor e não no PDM. Mesmo em Plano de Pormenor e em estudos de operações de loteamento são raros os desenvolvimentos de trabalhos de composição e de imagem urbana que sustentem a fixação de índices, os quais são alvitrados de forma puramente administrativa e adquirem uma força jurídica à margem das boas práticas do urbanismo. A obrigação legal de fazer estas especificações em PDM é um erro procedimental e técnico. O PDM, eufemisticamente, apresenta um regulamento que parece limitativo e moderador, mas, em boa verdade, está a legitimar parâmetros maximalistas, cargas excessivas, concentrações abusivas e comportamentos especulativos, eximindo-se de qualquer desenvolvimento conceptual, único caminho para trabalhar sobre a diferença e a valorização concreta dos espaços territoriais. Observa-se um desequilíbrio entre as especificações estabelecidas para as questões relacionadas com a urbanização, edificação e gestão dos espaços urbanos em geral e a ausência de qualquer referência respeitante aos espaços rústicos, os quais são geralmente invocados no regulamento para viabilizar a construção fora dos perímetros urbanos em “parcelas mínimas”, induzindo a construção dispersa.
62. O regulamento do PDM trabalha essencialmente sobre os conteúdos da planta de ordenamento, a qual se centra na questão das “áreas urbanizáveis” e suas parametrizações. Nada adianta de positivo sobre o ordenamento dos espaços silvestres e agrícolas, onde se limita a dar enquadramento à habitação dispersa e se submete aos absurdos regimes da RAN e da REN. Os resultados estão à vista e não se recomendam. O regulamento do PDM deve servir para ordenar os usos

do solo e não para a atribuição de índices de construção e de outros parâmetros urbanísticos nos espaços urbanos, urbanizáveis e muito menos no domínio do uso agroflorestal.

Sugerimos que a estrutura do regulamento seja desdobrada em quatro níveis:

- Nível germanístico que trata das invariantes;
- Nível das competências da Administração Central;
- Nível das competências municipais;
- Nível estratégico que trata de criar abertura para acolher oportunidades imprevistas de desenvolver empreendimentos, a avaliar em tempo útil pelo Município e pelo Governo, dando-lhes o necessário e conveniente enquadramento no plano.

ALTERAÇÃO DOS PLANOS

- 63.** No regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial coexistem três figuras que possibilitam a modificação dos PDM: a alteração, a revisão e a suspensão. Nos casos da revisão e da alteração só poderão ocorrer depois de decorridos três anos, após a entrada em vigor do plano. Estas disposições são absurdas e contrárias ao princípio da racionalidade do planeamento e conflitua com a natureza da dinâmica socioterritorial.
- 64.** Uma vez que o número de situações abrangidas pelo regime simplificado é extremamente reduzido, a larga maioria dos casos, que necessita de uma resposta simples e expedita, é remetida para uma alteração ou revisão, ambas constituindo processos pesados, morosos, dispendiosos e, no caso dos Planos de Pormenor, proibidos nos primeiros três anos de vigência do plano.
- 65.** É necessário racionalizar e agilizar os procedimentos, tipificar e alargar as situações abrangidas pelo regime simplificado e, porventura, criar uma nova metodologia que confira racionalidade, pertinência e actualidade aos instrumentos de planeamento, que devem processar-se de forma contínua e aberta.

CONDICIONANTES/SERVIDÕES E RESTRIÇÕES DE UTILIDADE PÚBLICA

66. A gestão das diferentes servidões administrativas e restrições de utilidade pública deverá assegurar a sua aplicação com avaliação permanente dos fins em vista e das suas razões de ser de uma forma crítica, dispondo de informação operacional e tendo em atenção os direitos e os valores a salvaguardar.
67. A política de salvaguarda dos recursos naturais requer, em primeira linha, a estabilização dos espaços silvestres, observando a sua relação com os cursos de água e agregações com outras categorias de uso do solo, onde a agricultura tem geralmente expressão. As interdependências entre os espaços agroflorestais e os recursos hídricos, em geral, e a rede hidrográfica, em particular, pedem especial controlo dos riscos de poluição. A salvaguarda dos cursos de água e da vegetação ripícola é também relevante para a estruturação da paisagem.

SERVIDÕES FLORESTAIS

68. Todos os prédios de uso e utilização silvestre deveriam, por princípio, ser submetidos ao regime florestal total, parcial ou de simples polícia, com o objectivo primordial de disciplinar a condução dos espaços silvestres, incluindo aí as áreas classificadas, a silvo-pastorícia e o coutamento dos terrenos no âmbito da actividade cinegética e da pesca nas águas interiores.
69. No quadro do Regulamento dos Serviços da Polícia Florestal (Decreto-lei n.º 39 931, de 24 de Novembro de 1954, e demais legislação do regime florestal), para uma propriedade beneficiar da sujeição ao regime florestal deve obedecer às seguintes condições técnicas:
- O prédio, ou parte dele, deve possuir características preponderantemente florestais, pelo menos em 2/3 da sua superfície;
 - Ficar submetido a um plano de arborização, tratamento e exploração. Este plano devia ser elaborado e conduzido gratuitamente pelos serviços florestais, como serviço público;
 - Quando a primeira condição não se verificar, o plano anteriormente referido deve prever a arborização em galeria ou bosque, de caminhos, valas, linhas de água, moitas, limites, sebes ou abrigos,

numa superfície não inferior a 1/3 da superfície total.

70. O que se verificou na generalidade dos casos, principalmente em concelhos do sul do país, foi que a solicitação da submissão ao regime florestal era feita pelos proprietários apenas como pró-forma indispensável à subsequente concessão de reservas de caça e de pesca. Com as sucessivas alterações da legislação que regula a actividade cinegética, em especial logo após a Revolução de Abril de 1974, as normas do regime florestal deixaram de ser aplicadas nestas propriedades; porém, efectivamente, as propriedades nunca foram desafectadas desse regime pelo decreto competente, embora não sejam respeitadas as suas directivas (sinalização, guarda, cumprimento de plano de arborização, etc.).
- A generalidade dos PDM não identifica o regime florestal, o que constitui uma grave falha, e a legislação mais recente tende a ignorar e subverter o conceito.

SERVIDÃO DE MONTADOS DE SOBRO E AZINHO

71. Esta servidão diz respeito à protecção do sobreiro e da azinheira, em exemplares isolados ou em povoamento, e não apenas nos “montados”, o que se torna caricato, já que são realidades distintas. Os povoamentos em unidades territoriais de uso florestal ou a presença de uma simples árvore correspondem a situações e valores que não podem ser tratadas com o mesmo critério.
- Não existindo um “cadastro florestal” e, considerando os seus custos e utilidade prática, não faz sentido a sua existência com o detalhe exigido pela lei, pelo que o conteúdo desta é questionável e mesmo duvidoso. Acresce que não compete à Câmara Municipal produzir cartografia de apoio à aplicação desta restrição de utilidade pública, cuja gestão cabe ao Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas. A aplicação da legislação de protecção do sobreiro e da azinheira, ao aplicar-se a todos os exemplares destas duas espécies, é manifestamente uma confusão e um exagero, revelando comportamentos ideológicos e de culto. Observe-se ainda que os exemplares arbóreos isolados não se prestam a ser cartografados nas escalas das cartas dos PDM, além de que se encontram em permanente regeneração natural.

SERVIDÃO DE IMÓVEIS CLASSIFICADOS

- 72.** As políticas de classificação e protecção do património edificado são tratadas sectorialmente e têm procedimentos próprios e independentes do Plano Director Municipal, mas que este pode acompanhar e complementar. Os PDM têm-se limitado a compilar e repetir classificações já feitas, instituídas por lei e a informar sobre processos de classificação que estão em curso, não sendo de facto o instrumento de classificação do património, a qual entra no PDM de uma forma pleonástica e simplesmente informativa. Seria suficiente que estas informações sectoriais ficassem na “base de ordenamento”, aqui entendida como o acervo de informação sobre o concelho em todas as suas vertentes, ficando reservados ao PDM os conteúdos comprometidos com acções estratégicas e interventivas, específicas e de coordenação integrada que se justifiquem e onde pode ter lugar a iniciativa de uma proposta para a classificação de valores patrimoniais para depois ser apreciada em sede de especialidade.
- 73.** O enquadramento jurídico-administrativo da classificação de imóveis como monumentos, conjuntos ou sítios de “interesse nacional” (monumentos nacionais), “interesse público” e “interesse municipal” está obviamente errado quando em geral encontra relutância por parte dos proprietários. Seria desejável um modelo em que o proprietário de um imóvel ficasse agradado e de algum modo compensado em resultado do reconhecimento oficial do interesse cultural do prédio em causa e se sentisse motivado na sua conservação.
- 74.** A identificação e protecção do arvoredado de interesse público pede um enquadramento e procedimento muito diferente daquele que se aplica aos edifícios classificados e requer modos e meios de intervenção directa no sistema de utilização, exploração e manutenção. Em qualquer caso, a salvaguarda e valorização do património de interesse público é um acto cultural que convoca o envolvimento consensualizado da comunidade. A via proibicionista e conflituosa é, nestes casos, contraproducente. Acresce que a conservação do património arquitectónico e paisagístico tem necessariamente de se alicerçar numa utilização económica e financeiramente sustentáveis.

A QUESTÃO AMBIENTAL

75. De entre os domínios disciplinares que integram a prática do urbanismo, compete à engenharia tratar os problemas da poluição do ar; da água; do solo; ao controlo do ruído; tratamento de resíduos sólidos; de efluentes domésticos, industriais, hospitalares; controlo de focos infecto-contagiosos e de radiações perigosas. Factores como, por exemplo, o controlo da segurança alimentar e outros aspectos de saúde pública convocam especialidades que transcendem a esfera específica do ambiente. O discurso ambientalista assumiu uma dimensão ideológica e política que alimenta movimentos e partidos políticos temáticos, o que não é normal. Este exacerbamento relativo das questões ambientais transparece na enfatização e no poder corporativo que, facciosamente, as próprias leis favorecem ao individualizarem de forma desproporcionada a “avaliação ambiental”, criando um feudo temático dentro do sistema de planeamento. A equipa que faz a “avaliação ambiental” de facto chama a si um poder abrangente sobre todas as matérias, já que, no âmbito da designada avaliação ambiental, avaliam-se a cultura, a mobilidade, a educação, as redes de infra-estruturas, a densidade do povoamento, os níveis de serviço dos equipamentos, a imagem urbana, os valores paisagísticos e tudo o mais, sem limites, instituindo um poder de decisão paralelo ao poder político e também paralelo à coordenação normal do plano ou do programa territorial em causa. Seria saudável e construtivo centrar a acção das ciências e das técnicas do ambiente no tratamento consequente e eficiente dos problemas da poluição acima referidos e que constituem uma séria ameaça à economia, à saúde pública e ao conforto e bem-estar das populações.
76. A salvaguarda de valores ambientais implica o controlo dos focos de poluição com trabalho sobre soluções para eliminar ou mitigar a poluição em causa. O tratamento de factores poluentes pode em muitos casos ser dispendioso, colocando os decisores perante delicados dilemas sociais e económicos. Os custos associados ao controlo da poluição têm um peso no orçamento familiar e na competitividade das empresas que não é negligenciável e, também por isso, as questões ambientais devem ser tratadas no âmbito da interdisciplinaridade do urbanismo e não como assunto e poder à parte.

77. A poluição sonora é uma agressão física causadora de desconfortos e de doenças. É um avanço civilizacional a atenção que a sociedade está a dedicar aos problemas do ruído que veio, em boa hora, modificar profundamente o quadro legal aplicável sobre a poluição sonora, reconhecendo a todos os cidadãos o direito ao silêncio e ao sossego e conferindo às autarquias locais novas funções em matéria de licenças especiais de ruído, actividades ruidosas temporárias, fiscalização, processamento e aplicação de coimas.
78. De acordo com o novo Regulamento Geral do Ruído, a Câmara Municipal deve seguir medidas gerais de prevenção e controlo da poluição sonora que deverão ser vertidas no PDM, designadamente, deve proceder a uma classificação das zonas sensíveis e das zonas mistas, por forma a fazer respeitar os limiares máximos de poluição sonora e elaborar um mapa de ruído do concelho. Antes da invenção da telefonia e da revolução das telecomunicações as comunidades viviam isoladas e sem acesso à informação. Neste contexto justificava-se como uma companhia amiga o toque dos sinos e as instalações sonoras na via pública, nas praças, nas praias. Na situação actual essas instalações sonoras são uma agressão ambiental inaceitável, tanto mais que há uma profusão de meios de comunicação que banalizam o acesso à música e à informação. Não tem sentido manter estes costumes arcaicos causadores de ruído e de incómodo. Há uma pedagogia a fazer sobre o respeito do sossego e do silêncio que obriga a uma revisão dos comportamentos.

SISTEMAS DE VISTAS

79. Infelizmente, não há tradição nem enquadramento legal para a valorização de campos panorâmicos, salvaguarda de paisagens, e protecção de campos de vistas. A sensibilidade e a consciência sobre a estética do território é instintiva, mas a sua abordagem e operacionalidade é difícil, é um trabalho de arte, como tal reservado a quem tem o dom de criar e arquitectar coisas belas. Certo é que são muito pobres em apreciações e conteúdos de carácter estético e vagos relativamente a medidas concretas a tomar na salvaguarda e na criação de campos panorâmicos, imagens urbanas e paisagens notáveis. Tais

medidas só podem ter sentido se forem trabalhadas casuisticamente nos estudos, avaliando os elementos visualmente significantes, as unidades de paisagem singulares a preservar ou zonas a submeter a projectos de requalificação estética, incluindo a criação ou manutenção de “sistemas de vistas”. Há que ter em conta o risco de se criar um procedimento burocrático com a designação de “*protecção de vistas e de campos panorâmicos ou de paisagens*”, que se institui como mais um custo de contexto, um pretexto para a constituição de poderes administrativos sobre o território à margem de uma acção erudita, saudável e consequente na salvaguarda e valorização estética do território.

80. A sedimentação de uma cultura sobre a estética da paisagem e o gosto pela fruição de vistas aprazíveis faz-se com acções práticas, com a realização de obras partilhadas com as populações residentes, promovendo uma cultura de valores paisagísticos e de formas de tratamento dos espaços na sua vertente estética. A criação, construção e fruição de campos visuais e de paisagens exemplares alicerçam uma cultura capaz de apreciar a harmonia e beleza cénica do território e, a partir daí, desenvolver-se-á naturalmente a sua protecção à luz de uma consciência estética e arquitectónica. Sem uma prática e uma realidade demonstrativa, onde se possa sentir o prazer da contemplação, não será pelos regulamentos, nem pela lei, que se cultivam comportamentos sensíveis à estética da paisagem. Tal só é possível através dos exemplos presentes no terreno e da sua vivência quotidiana. As paisagens são estruturas dinâmicas e vivas, que carecem de tratamento permanente em conjugação com os usos, as utilizações e as actividades que suportam. A educação estética sobre a paisagem, nesta dimensão, convoca toda a comunidade como entidade actuante em permanência sobre o território.

LICENCIAMENTO DE ESTABELECIMENTOS INSALUBRES OU INCÓMODOS

81. A integração territorial de estabelecimentos incómodos e perigosos, que ninguém quer na sua vizinhança, como é o caso de indústrias poluentes, estações de tratamento de esgotos ou resíduos sólidos, é necessária e incontornável e deve rodear-se de uma avaliação exaustiva quer do seu impacte, quer das medidas de mitigação exigíveis, o que

nada tem a ver com a aplicação de regras cegas simplesmente proibicionistas. Compete ao planeamento estudar as melhores soluções de localização e integração destes elementos do sistema urbano, assegurando que não vão criar relações de vizinhança conflituosas. São elementos perturbadores mas necessários. Justifica-se a avaliação das externalidades negativas e positivas destes elementos, de modo a fundamentar e apoiar a tomada de decisão sobre a sua localização e gestão.

PARÂMETROS URBANÍSTICOS

- 82.** Cada aglomerado urbano é um caso singular. Deve ser abandonada a prática urbanística de tratar em sede de regulamento de forma agregada conjuntos de aglomerados urbanos, tratando por igual o que na realidade é diferente, regulando de forma geral e abstracta aquilo que, de sua natureza, é singular e concreto. A parametrização de índices de construção, de volumetrias e demais factores da composição urbana é um resultado final e não um ponto de partida. Para dar lugar a uma parametrização e demais regulamentação casuística, é indispensável o planeamento de pormenor e mesmo o projecto, em resposta a programas de necessidades e empreendimentos reais, observando as características singulares de cada aglomerado.
- 83.** Os resultados dos índices urbanísticos variam em função da dimensão da parcela à qual o índice se aplica. O mesmo índice aplicado ao lote, ao quarteirão, a um loteamento ou a uma unidade operativa de planeamento tem resultados contrastados, muito diferentes, considerando que as respetivas áreas também o são. O mesmo índice tem efeitos completamente distintos em função da área da superfície de terreno a que é aplicado, daí não ter sentido e ser extraordinariamente imprevisível e inseguro estabelecer, em sede de PDM, parâmetros globais máximos para depois serem resolvidos em unidades operativas, Planos de Pormenor ou urbanizações avulsas. Em consciência podemos afirmar que os índices urbanísticos devem ser determinados de forma casuística em resultado de estudos concretos de desenho e de composição urbana. Alvitrar de forma abstracta índices sem qualquer base programática e de composição urbana é uma falta

de senso patente nos resultados da aplicação dos PDM de primeira geração.

84. Os PDM, ao atribuírem índices máximos para as operações urbanísticas, além de o fazerem de forma cega, na prática dão a entender aos promotores que estes têm o direito de construir de acordo com esses índices máximos, os quais passaram a ser sistematicamente aplicados.
85. A parametrização ao lote pode ser aceitável quando estabelece dimensões mínimas no que diz respeito à superfície do lote e à extensão da sua frente. Convém distinguir a parametrização de lotes para moradias, onde, na defesa da qualidade e do conforto, pode sustentar-se que o lote tenha uma profundidade mínima de 40m e uma frente mínima de 8m. Mas em qualquer caso deve ser respeitada a liberdade do urbanista poder desenhar com outros critérios e sujeitar as suas ideias e propostas a uma avaliação crítica casuística. A habitação em meio urbano depende muito do seu enquadramento na rua, nos quarteirões, nas praças e demais padrões de desenho urbano. Esta dependência é diferente conforme se trate de habitações unifamiliares com generosos logradouros privados, tratados como jardins ou quintais, ou de habitação multifamiliar, a qual está muito sujeita à qualidade arquitectónica do edifício e ao seu enquadramento. As externalidades sentem-se mais da habitação colectiva do que na habitação unifamiliar, embora, em ambos os casos, dependam de forma determinante da qualidade do bairro e das suas relações de vizinhança.
86. Um bom plano é assumido como um exercício exploratório de ideias e de cenários; trabalha sobre programas, desenvolve estudos conceptuais de desenho, ensaia enquadramentos e deve evitar a sua cristalização como coisa acabada para ser imposta com base em regulamentos fechados e parametrizações cegas. Os lotes urbanos devem estar abertos a mudanças, alterações no seu polígono cadastral, nas suas cargas de construção, volumetria, implantação e utilizações, ajustando-se de forma sensata, inteligente e arquitectonicamente sensível à dinâmica do sistema urbano. A boa gestão do parque imobiliário e a utilização dos espaços edificadas não se compadece com a rigidez maniqueísta do sistema de planeamento em vigor. A relação entre a configuração dos lotes, a implantação dos edifícios e o espaço público é um exercício onde

predominam valores funcionais e estéticos, procurando em cada momento alcançar equilíbrios e harmonias urbanísticas que transcendem a esfera simplesmente administrativa e jurídica. É portanto necessário recuperar o domínio do urbanismo com os graus de liberdade que lhe são inerentes e que se têm perdido.

87. Se o objectivo do plano é evitar abusos de carácter especulativo ou de simples sobredensificação disfuncional, esta questão deve ser tratada de forma directa no programa, nos critérios de gestão fundiária e nas políticas de habitação, explicitando na encomenda urbanística e no programa os objectivos e padrões de qualidade desejados e facultando ao urbanista as condições de trabalho necessárias para poder desenvolver as suas ideias sem o constrangimento de parâmetros cegos, provenientes de um plano anterior onde não consta o programa que se quer promover. Esta desconjunção substantiva e temporal é uma irracionalidade que só por si justifica profundas mudanças.
88. A parametrização adoptada nos PDM descuidou as singularidades e criou uma ilusão de regras e de disciplina que na prática dá cobertura a um urbanismo desregulado e desordenado. Encontramo-nos assim perante a lei que obriga o PDM a definir índices e parâmetros e a consciência profissional de que tal procedimento é errado e dá mau resultado.
89. Os índices urbanísticos máximos estabelecidos nos PDM induziram e legitimaram a valorização especulativa do solo com efeitos perversos no desenho urbano, reduzindo geralmente para dimensões exíguas e críticas os espaços dos lotes, das fracções e também do espaço público. Haverá casos em que acontece o contrário, obrigando a áreas excessivas para equipamentos deslocados. É frequente, também, uma distribuição forçada de “espaços verdes” disfuncionais para cumprir parâmetros. Esta falta de lógica decorre de uma confrontação entre uma Administração Pública aplicada a fazer um controlo estritamente burocrático das urbanizações de iniciativa privada e os proprietários de solo e promotores particulares fixados no interesse de valorizar o mais possível os seus activos e maximizar a captura de mais-valias simples. É uma confrontação conflituosa e doentia que se resolvia trazendo para a esfera do Município a competência da urbanização e confinando a

iniciativa privada à promoção da construção imobiliária, do edificado e não das urbanizações, como acontecia antes de 1965.

90. Em pequenas povoações com imenso terreno disponível não tem lógica a presença de edifícios de habitação colectiva desenvolvidos em altura com encargos de elevadores e outros inconvenientes e despropósitos. Os planos carecem de uma cultura urbanística mais generosa na utilização do solo, proporcionando desafogo, privacidade e uma organização mais funcional das actividades.
91. Na programação das unidades de bairro, por princípio, deve ser adoptada uma utilização mista flexível, criando e respeitando boas relações de vizinhança. Isto é, em sede de plano ou mesmo das operações de loteamento não há razão para vincular as parcelas a utilizações de uma forma determinística e invariante. Em qualquer parcela deve ser possível reconverter a utilização à luz das necessidades e conveniências sociais e das dinâmicas da economia. A gestão urbanística deve ter a liberdade de alterar o polígono dos lotes em operações locais de renovação urbana, procedendo a agregações de parcelas e outros ajustamentos necessários para ir ao encontro de soluções para empreendimentos valorizadores e que se apresentam como oportunidades de melhorar o património arquitectónico e assegurar a sua rentabilidade. Estas intervenções exigem respostas de licenciamento em tempo útil.
92. As relações de vizinhança podem ser um factor limitante a considerar nas dinâmicas urbanas quando, porventura, se coloquem problemas de funcionalidade, de incómodos associados a riscos de poluição ou outros que de algum modo perturbem o conforto da população residente, das actividades presentes ou, ainda, se as novas utilizações colocarem em causa os limiares de capacidade das infra-estruturas instaladas. É também importante que esta dinâmica da forma urbana e das suas utilizações seja compatível com a salvaguarda do património arquitectónico e paisagístico e da harmonia dos conjuntos edificados e dos seus espaços livres, principalmente quando estes se apresentem como valores reconhecidos e merecedores dos custos associados ou envolvidos na sua conservação.

93. Os planos territoriais não devem ter a rigidez que lhes foi inculcida pelo excesso de intrusão jurídica e administrativa em detrimento do senso urbanístico que deve estar na sua base. Precisamos de uma estratégia de gestão e de um processo de planeamento com regras que permitam dar respostas casuísticas, inteligentes e sensatas à diversidade de situações que ocorrem num tecido urbano, seja ele mais ou menos consolidado.
94. Nos Planos de Pormenor e nos alvarás de loteamento especificam-se os traçados dos lotes, das redes, as áreas de construção e a sua afectação às diversas utilizações (habitação, comércio, serviços e outras). Esta configuração justifica-se como ponto de partida, mas devia ficar aberta a futuras evoluções que não criem externalidades negativas e sempre conduzidas no respeito por boas relações de vizinhança.
95. Para se alterar a utilização de um prédio de habitação para comércio ou escritórios, ou vice-versa, deveria ser tido em consideração: a vontade dos proprietários do prédio, a manifestação subjectiva dos seus residentes, o entendimento político da Câmara Municipal e o resultado de uma consulta pública ordinária. Não se vê razão para se considerar o direito de pronúncia dos proprietários do loteamento original, enquanto tais, para se manifestarem subjectivamente. Os loteamentos particulares são muito condicionados pelo cadastro rústico, raramente obedecem a critérios de demarcação urbanística de unidades de gestão urbana, são apenas um espaço aleatório que está na origem de um negócio. Também por isso, não se justifica que lhes seja outorgado o estatuto de unidade territorial constitutiva de direitos. É curioso que esta demarcação de direitos no universo do loteamento não tenha correspondência, por exemplo, com os direitos dos proprietários dentro de um Plano Pormenor ou dentro de um bairro!
- As dinâmicas das utilizações devem ser objecto de um edital e de consulta pública ao nível de uma unidade de vizinhança para prevenir eventuais perturbações dentro dessa mesma unidade e que remetem para o foro da poluição ou outros factores de incomodidade. A população residente tem o direito de se prevenir contra externalidades negativas, devido a alterações de uso ou de utilizações com base numa argumentação fundamentada, mas é errado referi-las à operação de loteamento.

96. A alteração da utilização de um prédio de comércio para serviços não representa, sob o ponto de vista urbanístico, uma diferença significativa. O espaço de uma loja pode hoje ser comércio, amanhã *atelier*, escritório, consultório ou um estabelecimento de restauração. É sempre conveniente uma intervenção arquitectónica para assegurar a correcta adaptação do espaço às exigências funcionais da nova actividade, contribuindo assim para o seu êxito. Não tem sentido uma alteração ao alvará de loteamento por este tipo de razões.
97. Verifica-se que a rigidez das utilizações atribuídas aos lotes em operações de loteamento é deslocada e exagerada, impedindo a tradicional, normal e muitas vezes desejada dinâmica das actividades no tecido urbano, as quais devem ser aceites desde que não criem externalidades negativas, não ponham em risco pessoas e bens, nem, de qualquer modo, prejudiquem terceiros.
As principais diferenças de utilização devem considerar a habitação, a indústria, a hotelaria e, num único grupo, comércio, serviços e restauração. Os equipamentos sociais, quando têm uma grande dimensão, devem ser considerados à parte (hospitais, escolas, quartéis, complexos desportivos, etc.). De qualquer modo, estas afectações devem ser abertas a mudanças suscitadas pelas necessidades reais.
98. A dinâmica das actividades faz parte da vida urbana e não tem sentido contrariá-la com medidas administrativas em sede de regulamento de planos. É a prosperidade das empresas, a rentabilidade do negócio e as circunstâncias económicas que dão sustentação e estabilidade aos centros urbanos. Se é desejável a tendencial estabilização da imagem urbana com inerente predicado de identidade, tal não justifica que sejam impedidas mudanças ao ponto de se provocar o abandono e a degradação dos edifícios. Os conjuntos com qualidade urbanística e arquitectónica tendem a impor-se espontaneamente, conduzindo à sua conservação.
99. No que diz respeito ao parcelamento, deve ser sempre permitida a agregação de lotes de modo a poder albergar programas mais exigentes em espaço e desafogo, como é o caso da hotelaria. Em princípio nunca haverá razão para impedir que se agreguem diversos lotes para criar um lote maior e mais desafogado.

- 100.** Vem a propósito lembrar o Plano de Urbanização da Costa do Sol que ao atribuir *ab initio*, um índice de construção para hotelaria mais elevado do que para a habitação, fez com que, frequentemente, o licenciamento inicial fosse pedido para hotelaria e, quando o edifício estava levantado, era perversamente requerida uma alteração de utilização para habitação. A gestão urbanística deve providenciar para que não haja margem para este tipo de oportunidades abusivas.
- 101.** As pressões para a sobredensificação da construção devem-se, em grande parte, à especulação fundiária num contexto de mais-valias ocultas, ao exagerado valor do solo e também à falta de informação e regulação do mercado fundiário. Nas cidades de média dimensão, fazendo as contas aos encargos fixos de manutenção dos edifícios, deveria ser muito mais económico ocupar edifícios térreos, quando muito com 2 pisos. Os encargos fixos do condomínio onde pesam, entre outras, as despesas com elevadores, suscitam uma reflexão crítica sobre as dificuldades de acesso ao solo, que sobra abandonado.
- 102.** A construção em altura deve ser sempre considerada como uma excepção. O espaço urbano deve estar concentrado dentro de perímetros urbanos, praticando aí densidades baixas e comedidas e a principal razão para se evitar a construção em altura tem a ver com factores económicos. O custo dos condomínios e a sua disfuncionalidade administrativa têm crescido de uma forma preocupante. A construção em altura só se justifica nos centros modernos das grandes cidades ou por razões de funcionalidade, como pode acontecer, por exemplo, em grandes unidades hoteleiras e hospitalares.
- 103.** É objectivo do planeamento urbanístico assegurar o tratamento, a utilização e a exploração plena do território. A rede urbana é determinante para a produtividade. Há necessidade de agregar e não dispersar a construção, ordenar a ligação entre a estrutura do povoamento, a rede de transportes e os locais de trabalho, incluindo o trabalho no sector agroflorestal. Os campos agrícolas que se encontram abandonados são em parte resultado de falhas na estrutura do

povoamento. Se até aos anos 60 havia em Portugal uma relação generosa entre o edificado e o espaço envolvente de quintais, jardins, campos e manchas florestais, hoje observa-se uma rarefação de espaços livres privados. Há uma perda de relacionamento e uma fragmentação disfuncional da tessitura urbana e dos mosaicos agroflorestais e isso reflecte-se na desoptimização das redes de infra-estruturas básicas. Um dos desafios que se coloca ao urbanismo consiste no restabelecimento de condições económicas e culturais para que a unidade residencial englobe espaços exteriores configurados numa lógica de valoração, de rendimento e de bem-estar.

- 104.** As tipologias de habitação colectiva, utilizadas em urbanizações periféricas e particularmente em bairros sociais, têm sérios problemas de enquadramento para formarem unidades de vizinhança que se comportem como bairros com coesão social e com escala para poderem sustentar e justificar os equipamentos e serviços básicos.
- 105.** Os futuros PDM devem preparar o desenvolvimento de estudos urbanísticos, envolvendo exercícios conceptuais para completar e estabilizar urbanizações soltas e tecidos desgarrados. Justifica-se que os planos territoriais que incidem sobre zonas com graves patologias apresentem estratégias de reabilitação urbana com desenho de cenários contrastados para uma progressiva superação de problemas como o da habitação e urbanização dispersas, optimização do traçado das redes de infra-estruturas, eliminação de troços inúteis, reestruturação do parcelário florestal e agrícola, renovação urbana de conjuntos insustentáveis, entre outros.
- 106.** Devem ainda os planos ponderar e alertar para os inconvenientes de investimentos em obras supérfluas, equipamentos desnecessários e insustentáveis e crescimentos dispensáveis ou mesmo prejudiciais. É pertinente a afirmação de um urbanismo crítico, orientado para o investimento útil, produtivo e contrário a iniciativas que se limitam a cumprir metas orçamentais de despesa sem critério.
- 107.** Os PDM de primeira geração contribuíram para o abandono de prédios rústicos expectantes, classificados como espaços urbanizáveis e legitimaram também a inflação do valor de mercado, induzindo

sobreavaliações aquando da utilização destes prédios para caucionar o crédito hipotecário. No processo de revisão destes planos, que está em curso, esta realidade é escamoteada e não consta dos relatórios de caracterização qualquer referência a esta questão. Por outro lado, de uma forma extremamente ingénua e perversa, no Decreto Regulamentar n.º 11/2009 de 29 de Maio, considera-se a reclassificação dos solos de urbanizáveis para rústicos sem se atender à sua situação registral, nomeadamente no que respeita a eventuais ónus que sobre eles impendam.

DIMENSÃO DOS FOGOS

- 108.** O aumento da volumetria ou da área de construção sem aumento do número de fogos não se traduz num aumento significativo de carga e de pressão sobre as redes de infra-estruturas, equipamentos e espaço público. Pode apenas significar que as mesmas famílias em vez de viverem num T0 ou T2 passam a viver num T3 ou T6 com mais desafogo, mais conforto e mais qualidade. O problema que se coloca ao plano e à gestão urbanística é garantir que esse aumento da área de construção e volumetria não é desviado abusivamente para um aumento do número de fogos ou de fracções para escritórios e outras utilizações que multiplicam o fraccionamento e congestionam o sistema urbano. É importante observar e compreender o significado e as diferenças de carga quando se está a programar e parametrizar o número e a tipologia dos fogos, a área de construção e de implantação. Não é urbanisticamente sério proceder a estas parametrizações sem o suporte de estudos de composição arquitectónica e de imagem urbana
- 109.** Considerando que o meio urbano corresponde ao espaço que está dentro do perímetro urbano, definido pela estrutura urbana existente, onde podem existir hiatos com prédios rústicos, e que a especificação de índices urbanísticos só pode resultar de estudos de pormenor, podemos concluir que a determinação de índices urbanísticos em PDM, sem fundamentação em estudos e Planos de Pormenor, não se recomenda. Mesmo assim é errado fechar os parâmetros urbanísticos em regulamentos de Plano de Pormenor e em licenças de urbanização.
- 110.**

- 111.** Não há razão para sustentar que a alteração, por exemplo, dos limites de lotes ou dos seus índices, obrigue à alteração do Plano de Pormenor ou de Urbanização como um todo, nos casos em que estes lotes resultam dessa base processual. Note-se que, no caso dos lotes que não resultaram desses procedimentos, há liberdade de alterar as suas configurações sem chamar à colação factores que não têm qualquer relação funcional com a operação em causa.
- 112.** Para fazer ajustamentos e mesmo correcções de erros materiais e funcionais, a burocracia pode, no contexto actual, exigir uma alteração do PP com uma extensão temporal e uma carga de trabalhos imprevisível.
- 113.** Cada lote urbano constituído deve poder ter os ajustamentos, correcções e desenvolvimentos que o Município entender por bem aprovar, desde que respeite o RGEU, não afecte direitos de terceiros e não perturbe as boas relações de vizinhança nem o enquadramento urbano. A imposição de manter um PP inalterável durante 3 anos é absurda.
- 114.** Claro que em unidades territoriais onde o tecido urbano se encontra funcionalmente estabilizado, ao ponto das medidas de salvaguarda e valorização da imagem urbana do conjunto não impedirem a normal utilização e exploração dos edifícios, justifica-se um regulamento que assegure a conservação desse património assumido como um valor cultural de interesse comum. O procedimento que tem sido instituído e praticado peca por insensatez ao aplicar fortes condicionalismos aos projectos de reabilitação, de forma automática e acrítica, alimentando uma dogmática irracional sobre a conservação do património urbanístico e arquitectónico.
- 115.** O facto de não haver instrumentos de neutralização de interesses associados à formação e captura de mais-valias simples, confere aos planos territoriais um poder semelhante ao de emitir moeda. Este poder motiva exacerbamentos na vertente proibicionista dos regulamentos que, de certo modo, contribuem para ocultar o poder associado à emissão de mais-valias. A hiperbolização das regras urbanísticas que tem o seu clímax nos "estudos de avaliação ambiental estratégica"

muito ajudam à legitimação da excessiva valoração do solo e à ocultação da questão da captura das mais-valias, ao mesmo tempo que cria um metadiscurso oficializado sobre uma suposta disciplina e controlo do processo urbano e do território em geral.

- 116.** No processo de planeamento do território questiona-se a realidade existente, sem preconceitos, observando os graus de conformidade entre a estrutura biofísica do território e a vida das populações com as suas actividades socioeconómicas. O conforto, a produtividade, a harmonia nas relações de vizinhança, a beleza da imagem urbana e da paisagem, a segurança e a coesão sociais são questões centrais de planeamento do território.

É relevante a diferença do *modus operandi* em urbanismo conforme se está perante unidades territoriais estabilizadas, onde prevalecem políticas de salvaguarda e valorização, ou se, pelo contrário, se enfrenta um desafio de transformação, tendo em vista reconfigurações territoriais em resposta às dinâmicas do processo de desenvolvimento.

O património edificado existente deve ser, na medida do possível, aproveitado com as necessárias adaptações à luz de critérios de economia e de conservação de valores económicos e culturais que, com sensibilidade e imaginação, podem ser aproveitados com vantagens para a poupança orçamental e para o enriquecimento da memória dos sítios.

- 117.** Dentro dos perímetros urbanos geralmente ocorrem diferenciações de lugares, bairros, ou zonas mais ou menos contrastadas que não são passíveis de se enquadrarem numa única parametrização. Também por esta razão, os PDM não se prestam a parametrizações porque não são instrumento próprio para a análise da estrutura urbana, o que compete aos Planos de Urbanização (PU). Não tem lógica regular da mesma forma, dentro da mesma mancha e com os mesmos parâmetros, realidades urbanisticamente distintas, correndo o risco de, por exemplo, submeter à mesma regra um lote de 300m² com um edifício de 2 pisos alinhado com a rua e outro lote com milhares de metros quadrados ocupados com as naves de uma antiga indústria abandonada, ambos com idêntica localização. Estes casos requerem análises e concepções casuísticas, trabalho sobre as suas diferenças, atenção aos detalhes, sensibilidade de desenho e composição, o que não é praticável na escala

do PDM. Acresce que, sem a informação detalhada própria do PU, fatalmente serão tratadas como iguais situações que são estruturalmente diferentes e que requerem abordagens específicas, singulares, com parâmetros porventura desiguais dentro de uma lógica de boas práticas urbanísticas.

118. O PDM não tem resolução para atender a esta casuística, mas os serviços administrativos com a sua inércia e o legislador influenciado por um pragmatismo burocrático, são tentados a querer conferir ao PDM a faculdade de vincular particulares e de assim poderem utilizá-lo para a gestão urbanística corrente, prescindindo dos estudos e Planos de Pormenor. O PDM passa assim a legitimar licenciamentos de urbanizações e outras operações que só deveriam encontrar suporte e legitimidade em Planos de Urbanização e Planos de Pormenor.

119. A profundidade dos edifícios é uma decisão do foro da arquitectura com base no programa que informa o projecto e deve haver margem de liberdade para o arquitecto decidir a profundidade, mesmo quando há um plano com alinhamento e ordem arquitectónica de fachadas. Não compete ao PDM impor limites configuradores da construção à margem de uma fundamentação arquitectónica, que só pode ser apresentada no contexto da concepção desenvolvida pelo arquitecto como autor do projecto e da obra.

Vem a propósito lembrar a excelência dos apartamentos de *Corbusier* em Marselha, que têm uma profundidade de 30m. Estas parametrizações não podem ser regras apriorísticas tomadas em regulamentos jurídico-administrativos, sendo apenas aceitáveis quando resultam da métrica sobre concepções urbanísticas e arquitectónicas acabadas.

120. Dentro da mesma unidade operativa de planeamento, a distribuição dos índices de construção raramente é homogénea e a sua variação decorre de exigências programáticas e de critérios funcionais e estéticos. A densidade da área de construção, o número de fogos, a superfície de implantação são valores muito relativos à dimensão da superfície da unidade de intervenção. A escala do PDM não tem resolução para nele se poderem fundamentar parametrizações urbanísticas e estabelecer índices de construção, os quais só podem ser determinados perante um

programa aplicado ao terreno com desenho urbano e composição arquitectónica dos empreendimentos que de facto vão acontecer.

- 121.** O exercício de estudos de pormenor desenvolvido no gabinete de revisão do PDM de Montijo demonstra que para uma unidade de intervenção com 140ha já seria excessivo o índice de construção 0,2, quando o PDM em vigor permite o índice 0,8. Mesmo assim, para os cenários configurados com índice 0,2 foi necessário em algumas zonas chegar a volumetrias de 10 pisos, quando o PDM só permite, no máximo, 6 pisos. Podemos assim constatar o grau de incoerência e de risco das parametrizações em PDM, quando elaboradas à margem de estudos de pormenor fundamentados em programas aferidos a necessidades e possibilidades reais.
- 122.** Entre o PDM e os PU e PP não se dispensa a figura do Plano Geral de Urbanização (PGU) abrangendo a totalidade do aglomerado e o terreno necessário para a sua expansão a médio prazo.
- 123.** A qualidade urbana exprime-se na estética da arquitectura dos bairros e na harmonia e no conforto da vida social que eles albergam e não se alcança nem controla através da aplicação de índices e de percentagens de áreas de cedência em urbanizações avulsas onde os espaços livres geralmente se confinam a pequenos canteiros ajardinados, sem alcançar a dimensão correcta e funcional de um jardim público e muito menos de um parque urbano. O recurso à parametrização quantitativa é enganador. Cria uma ilusão de ordem, de disciplina e de rigor quando, na realidade, está a fomentar e a encobrir más práticas. Para que as intervenções urbanísticas se programem numa escala apropriada é necessário que sejam enquadradas em “estudos urbanísticos de pormenor”, com uma forte componente de desenho e de composição urbana, sem um carácter imperativo indiferente aos argumentos das fases de projecto e de realização das obras.
- 124.** Se o PDM explicitar no seu regulamento índices urbanísticos imperativos, eles serão, quase fatalmente, desajustados às conveniências dos programas dos empreendimentos e da gestão urbanística no momento em que há informação para se poder parametrizar. Em todo o caso, é necessária uma fundamentação urbanística para

apreciar e validar os parâmetros do desenvolvimento urbano, a qual deve ser apoiada em estudos urbanísticos que respondam a programas onde estejam consideradas de forma transparente e participada as necessidades e pretensões das populações, incluindo as dos agentes económicos.

125. A solução passaria por abandonar a parametrização imperativa em sede de PDM e utilizá-la, quando muito, de forma indicativa e supletiva, remetendo a sua determinação efectiva para a fase de apreciação dos projectos e com o apoio de estudos urbanísticos e Planos de Pormenor, elaborados no âmbito do Município, sem estarem subjugados às opiniões de funcionários da Administração Central com o poder dos seus “pareceres técnicos vinculativos”. Isto não invalida a abertura do processo a ideias, pretensões, críticas, sugestões, comentários, mas não ao *dictat* de poderes burocrático-administrativos. A veemência deste aviso deve-se à dimensão e gravidade deste problema em Portugal.
126. Esta questão ficaria em boa parte resolvida com uma política de solos que desse procedimento à formação, parametrização e distribuição de mais-valias simples, de modo a não estimular o interesse em densificar as cargas de construção e o número de fogos, recorrendo sistematicamente a tipologias de habitação colectiva deslocadas, com a única finalidade de alavancar o valor do solo, com elevados custos para a comunidade, riscos para o sistema financeiro e desconforto para as famílias e empresas, enquanto utilizadores finais.
127. O urbanismo deve trabalhar sobre as diferenças. Perante um loteamento industrial, a gestão urbanística deve tratar de modo diferente as seguintes situações:
 - a) Simples operação de loteamento industrial que visa colocar no mercado apenas lotes de terreno infra-estruturado;
 - b) Operação de loteamento industrial, incluindo construção de naves para vender lotes já com edificação;
 - c) Licenciamento de construção requerida por uma empresa que é detentora do lote e onde pretende instalar-se para laborar;
 - d) Licenciamento de ampliação de instalações de uma empresa que se encontra instalada e a laborar num lote industrial, com naves industriais construídas e ocupadas com uma utilização industrial

activa. Se o lote tiver folga e condições funcionais para a ampliação das instalações da empresa, não há razão para impedir a expansão necessária ao crescimento e desenvolvimento da empresa. A rigidez dos loteamentos e os impedimentos regulamentares urbanisticamente absurdos, mas juridicamente e administrativamente instalados e omnipresentes, são um obstáculo sério à competitividade económica do país.

- 128.** Actualmente, a lei jurisdicionaliza o que devia ser criatividade urbanística e arquitectónica. Não se justifica o condicionamento geral e abstracto dos direitos de construção à margem das circunstâncias da utilização real dos prédios e das actividades que os ocupam. Esta indiferença do planeamento à realidade socioterritorial traduz uma insensibilidade que fomenta a conflitualidade urbanística que atinge dimensões alarmantes.
- 129.** Não há razão para o PDM parametrizar e restringir de forma generalizada as áreas de construção de uma moradia, limitando-a, por exemplo, a 100m², (por maioria de razão é absurda esta parametrização em sede de planos regionais, como acontece) como se houvesse alguma virtude nesta restrição apertada, tendo como subentendido que uma casa com áreas generosas encerra em si algo de urbanisticamente mau. Os planos proibicionistas, como os que têm vigorado em Portugal, cultivam este preconceito nos seus regulamentos. A partir do momento em que se viabiliza a construção de uma moradia numa quinta fora do perímetro urbano, ou num lote generoso em meio urbano, o importante é que a moradia seja arquitectonicamente bela, confortável e corresponda funcionalmente ao programa de quem a vai habitar, sendo absurdo e até perverso impor, como virtude urbanística, que ela não tenha mais que 100m² à revelia do senso arquitectónico.
- 130.** A gestão urbanística é um exercício que requer erudição, apurada cultura interdisciplinar, ética humanística, capacidade de diálogo e sensibilidade estética, o que transcende a questão dos parâmetros numéricos, nomeadamente no que concerne aos índices de construção, número de fogos e outras quantificações espúrias, reduzindo a utilização prática dos planos a pouco mais do que isso.

131. O PDM deve distinguir e tratar de forma comparada as carências e eventuais disfunções a corrigir dentro do tecido urbano existente e as estratégias de crescimento que envolvam a expansão dos aglomerados urbanos. Os espaços para expansões periféricas, enquadrados no conceito de espaços urbanizáveis dos PDM de primeira geração, não deviam estar integrados nos perímetros urbanos.

Em termos analíticos é importante considerar:

A) A demarcação e caracterização do espaço urbano constituído e estabilizado e, dentro deste, o que está a ser utilizado e o que está devoluto. Nos hiatos do tecido urbano podem existir prédios rústicos expectantes ou não.

B) A demarcação do espaço urbano constituído e não acabado na infra-estruturação e edificação:

- | | | |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Vazios ▪ Lotes por edificar ▪ Ruínas ▪ Utilizações deslocadas | } | <p>Terrenos situados dentro do perímetro urbano e sem aproveitamento ou com utilizações disfuncionais.</p> |
|--|---|--|

132. Antes de se investir em novas expansões urbanas dever-se-iam avaliar os excedentes de espaço urbanizado e edificado e ponderar a forma de os resolver assegurando o seu aproveitamento e rentabilização.

133. É um desafio urbanístico e político conseguir-se que, por um lado, sejam satisfeitas as necessidades infra-estruturais, de equipamentos e de serviços, sentidas no aglomerado existente e, por outro lado, adoptar estratégias de desenvolvimento que só recorram à expansão urbana quando esta é absolutamente necessária depois de esgotadas as frentes já infra-estruturadas e equipadas. Esta equação de equilíbrio não é linear, competindo ao bom senso e às boas práticas urbanísticas avaliar, sempre à escala local, quando se justifica a expansão ou quando vale a pena recorrer ao aproveitamento de espaços já urbanizados e não aproveitados. A disponibilização destas frentes urbanas incompletas ou degradadas desafiam a imaginação dos urbanistas, a iniciativa dos promotores e também os programas do poder político.

134. O PDM não reúne condições para poder fazer uma programação sustentável para os espaços de expansão à margem da presença, da vontade e da viabilidade comprovada do promotor/investidor, seja ele

público ou privado. A programação requer uma confrontação com procuras reais, interessadas e comprometidas por contratação, de modo a que o produto tenha correspondência com as suas necessidades e capacidades e que a realização fique garantida, evitando tratar com falsos investidores que apenas visam a valorização especulativa do solo.

135. A programação urbana desdobra-se em múltiplas utilizações dos espaços para actividades diversificadas e para segmentos socioeconómicos variados. A própria composição urbana requer liberdade de expressão estética que não se compadece com as uniformizações pobres induzidas, e mesmo impostas, pelos PDM de primeira geração. Chegaríamos assim à conclusão de que o PDM não é suficiente como instrumento de gestão urbanística.
136. O PDM agrega e concentra a construção em praticamente 5 vectores: habitação, comércio/serviços, equipamentos, indústria e turismo. É prática corrente não contar com a área de construção dos equipamentos públicos para o índice de construção, o que é também revelador da índole desta parametrização focada numa relação perversa com o negócio das urbanizações. A construção a afectar a equipamentos públicos localizados em áreas de cedência ao Município pode ter peso significativo e não pode ser desconsiderada na composição urbana. A interpretação dos regulamentos dos planos alimenta um jogo administrativo entre regras e excepções decididas em teatros de arbitrariedade, em procedimentos sem transparência porque são indiferentes à argumentação.
137. Não é saudável o desenvolvimento de empreendimentos turísticos sem se assumir que estes podem, naturalmente, ser utilizados como 2.^a ou 1.^a habitação, constituindo-se assim como loteamentos urbanos configurados em tipologias turísticas, com todas as implicações sociais que isso acarreta, para os residentes, para a gestão turística do empreendimento e também para os serviços municipais. A expansão do turismo merece uma cuidada estratégia nas suas relações com o sistema urbano, evitando a dispersão de loteamentos urbanos que dão origem a novos núcleos urbanos e que, como tais, irão fazer parte interativa da rede urbana, a qual, convém não esquecer, é o principal suporte da oferta turística.

- 138.** A habitação colectiva, que supostamente deveria ser mais económica que a unifamiliar, na realidade tende a ser mais cara devido aos custos do condomínio, onde pesa sobremaneira a manutenção dos elevadores e outros encargos que não ocorrem na habitação unifamiliar ou em tipologias de habitação colectiva de muito baixa densidade, sem elevadores.
- 139.** As soluções construtivas da engenharia e da arquitectura devem também procurar ser mais económicas, mesmo que não sejam tão duráveis, nem tão eficientes em termos de isolamento térmico, estabelecendo uma relação lógica e sensata na relação custo-benefício.
- 140.** A aplicação de índices supletivos majorantes, remetendo para Planos de Pormenor a possibilidade, entregue à competência da Câmara Municipal, de alterar parâmetros, atendendo aos argumentos apresentados com o programa do empreendimento, apresenta à partida algum desconforto, em boa parte devido à má memória da dificuldade de elaborar os Planos de Pormenor. Contudo, afigura-se incontornável a necessidade de complementar o PDM e alicerçar o planeamento urbanístico do concelho em PGU e PP, sob pena de não haver qualquer base para sustentar a informação das decisões de gestão urbanística e a qualidade dos seus resultados visíveis no terreno.

CLASSIFICAÇÃO DO USO DO SOLO

- 141.** A classificação do solo, observando a disciplina dos seus usos e utilizações, não é um processo comparável ao da taxonomia clássica usada nas ciências naturais. A classificação utilizada, por exemplo, na botânica não tem qualquer reflexo no reino vegetal, na medida em que a realidade, neste caso, se sobrepõe em absoluto a eventuais erros e confusões da taxonomia. O mesmo não acontece no processo de classificação dos usos do solo, porquanto os critérios e as decisões que informam uma taxonomia decorrem de leituras intersubjectivas, onde se misturam dados científicos com interesses económicos, idiosincrasias, vontades e poderes políticos e, muito em particular, rotinas administrativas e perspectivas corporativas.

- 142.** A classificação do solo é um processo que transforma a realidade territorial. As ideias que estruturam a classificação, com as suas virtudes e defeitos, irão fatalmente reflectir-se nas relações da sociedade com o território.
- 143.** No processo de planeamento é fundamental distinguir e separar os procedimentos da classificação analítica dos que assistem à classificação proposta no plano. Na análise prevalece a observação quase objetiva, monográfica, que interpreta a realidade territorial descrevendo as suas diversas componentes biofísicas e sociais. Salvaguardando o facto de não haver análises absolutamente isentas, podemos reconhecer que o trabalho analítico pode ser conduzido com um elevado grau de objectividade, principalmente na caracterização da realidade física, mas também da socioterritorial na sua verdade factual onde a interpretação é mais permeável a leituras subjetivas. A classificação em sede de plano decorre de uma decisão política tomada por quem tem o poder de o fazer.
- 144.** A classificação preditiva ou propositiva que configura a proposta e a decisão de conservação ou alteração de usos do solo é um acto que se desenrola no domínio das competências políticas do Estado e dos Municípios, da vontade do proprietário ou do simples ocupante e utilizador do espaço territorial. É por isso que o urbanista tem que separar e salvaguardar a esfera das suas propostas técnicas de autor das que já obedecem a orientações e instruções provenientes do poder político. Esta separação é saudável e conveniente para ambas as partes no respeito por princípios deontológicos enriquecedores da democracia e da divisão de competências.
- 145.** A decisão política, no seu interesse, deve cuidar de se alicerçar num conhecimento profundo do território e dar particular atenção aos múltiplos interesses, valores, riscos e projectos em presença. A informação analítica e a forma como ela se estrutura e apresenta tende, frequentemente, a querer impor-se com legitimidade científica e a partir daí poder condicionar ou mesmo determinar a classificação dos usos e utilizações do solo a adoptar no plano, reduzindo ou mesmo apagando o espaço da decisão política. Esta tecnocracia marca todo o

processo de planeamento em Portugal, principalmente desde 1965.

146. Há, portanto, que esclarecer e repor a demarcação do domínio das competências técnicas e administrativas de modo a que estas não interfiram, nem desafiem as esferas da decisão política e dos seus poderes deliberativos e executivos.
147. Deve haver só um plano onde se faz a classificação e afectação de usos do solo e, à luz da teoria do urbanismo, esse plano deve ser o PDM. No entanto, os conteúdos do PDM não devem confundir e diminuir o espaço dos Planos Gerais de Urbanização e dos Planos de Pormenor. Um dos erros graves dos PDM de primeira geração é seguramente o de legitimar urbanizações avulsas sem enquadramento num correcto desenho urbano, só possível a partir de Planos de Pormenor.
148. O conceito de afectação de uso do solo consiste em estabelecer uma conformidade entre o estatuto jurídico da propriedade e a classificação que lhe foi dada, observando o respeito pelas prerrogativas que assistem ao direito de propriedade.
149. A classificação do solo é um processo politético, recorrente e não dicotómico. Numa primeira análise é preciso proceder a uma demarcação dos espaços, aplicando os conceitos de meio urbano e de meio rústico onde se atende ao estatuto da propriedade observando a sua localização relativa no sistema socioterritorial:
- **“Meio Urbano”**: Abrange todo o território no interior do polígono que demarca e contém o aglomerado urbano. Note-se que dentro do perímetro urbano, para além dos espaços urbanos propriamente ditos e formalmente constituídos, como prédios ou como domínio público urbano, podem existir prédios rústicos, assumidos como tais, na composição do sistema urbano ou expectantes, aguardando o momento da sua urbanização.
 - **“Meio Rústico”**: Também no meio rústico, onde dominam os prédios de uso agrícola e silvestre, existem ou podem existir prédios urbanos, geralmente isolados, com o direito de construção constituído, mas sem suporte em redes de infra-estruturas urbanas e sem articulação directa com o aglomerado urbano e, portanto,

desinseridos de qualquer tecido urbano. A rusticidade não tem correspondência com o uso do solo nem com as utilizações que nele se instalam, consistindo numa demarcação primária do território relativamente aos aglomerados urbanos.

- Os *“espaços problemáticos”* derrelictos ou de construção dispersa são aqueles onde não é possível demarcar um perímetro urbano de um aglomerado com uma tessitura estruturada e onde também não é já possível demarcar sustentadamente unidades territoriais de uso silvestre ou de uso agrícola.

150. Esta divisão primária do território em meio urbano e meio rústico diz respeito à necessidade de demarcação e controlo dos perímetros urbanos dos aglomerados relativamente ao espaço silvestre e agrícola. A organização sistemática das redes de infra-estruturas em meio urbano obriga a uma identificação qualitativa dos espaços por elas servidos, observando os direitos de construção e de utilidade efectivamente configurados. O conceito do meio urbano e de meio rústico articula-se de modo recorrente com a taxonomia usada em direito fiscal, sendo que, em qualquer dos dois meios referidos, podem ocorrer prédios rústicos, prédios urbanos e prédios mistos.

Outra taxonomia distinta é aquela que diz respeito aos usos do solo atribuídos a uma unidade territorial. Um perímetro urbanizado pode todo ele constituir uma unidade territorial afecta ao uso urbano ou pode integrar diversas unidades territoriais afectas a categorias de usos distintos:

- O urbano (dominante);
- O uso florestal e o uso agrícola, estando aqui como usos subordinados, todos eles agregados na mesma classe de uso do solo urbano.

O conceito de perímetro urbano é distinto do conceito de unidade territorial afecta a uma categoria de uso do solo.

151. O *“Decreto Regulamentar da Classificação e Reclassificação dos Usos do Solo”* (DR n.º 11 /2009 de 29 de Maio) propõe a reclassificação dos terrenos urbanizáveis que ao fim de 5 anos não o tenham sido, voltando ao seu estatuto de *“solo rural”*, com a justificação de contrariar interesses especulativos, forçando assim os proprietários dos terrenos

rústicos urbanizáveis a promover a urbanização no prazo que lhes é facultado. A realidade é mais complexa e em muitos casos acontece que a valorização do terreno já foi realizada com recurso ao crédito hipotecário ou em operações de venda de lotes. A reclassificação enunciada no referido Decreto Regulamentar ignora a perversidade do procedimento instituído para as urbanizações de iniciativa particular, não toma consciência do problema dos activos imobiliários nem pondera os seus efeitos no sistema financeiro e na economia em geral. Despreza também os interesses e os poderes chamados à aplicação desta reclassificação e o potencial de contencioso que tal processo encerra. A medida peca por simplismo e ingenuidade, senão vejamos:

- a) Só a elaboração de Plano de Pormenor para a unidade de execução na tradição do sistema pode demorar mais de 5 anos;
- b) Dentro da unidade de execução haverá proprietários interessados em urbanizar, estando apenas dependentes de haver condições legais e administrativas para o licenciamento, outros que não querem entrar no negócio da urbanização e que de forma cooperante disponibilizam os seus terrenos para o desenvolvimento dos empreendimentos dentro da unidade operativa, contra a expropriação dos seus prédios pelo valor que em sede de expropriação vier a ser determinado;
- c) Pode ainda acontecer que tenham sido efectuadas operações de loteamento, vendidos os lotes em parte ou na totalidade e as infra-estruturas estejam por fazer e, neste caso, o castigo da reclassificação de urbano para rústico penaliza os proprietários dos lotes, premiando o loteador infractor. Vê-se por esta argumentação que a questão da reclassificação dos usos não é uma matéria tão simples e inócua como o diploma supõe. Há ainda a referir a questão dos prédios que foram avaliados e hipotecados por valores de caução determinados pelos índices máximos e preços mais optimistas, decorrentes do PDM e de outros planos e de pareceres e informações prévias de conforto.

152. É pertinente levantarmos a seguinte questão:

- Nos casos das urbanizações em que a maioria dos lotes e a propriedade dos mesmos está devidamente constituída no registo predial e nas finanças (já não existe prédio rústico), e em que o promotor da urbanização se afastou, desapareceu, deixando na Câmara Municipal

uma garantia bancária sempre insuficiente, neste cenário o que significa a reclassificação do solo à luz da justiça, do direito e do procedimento administrativo? Quais as suas consequências para os proprietários que, de boa-fé, compraram lotes acreditando no sistema jurídico que permite à Câmara Municipal delegar competências de urbanização em promotores particulares?

- 153.** A urbanização como competência iminente pública deve, na sua essência, responsabilizar e obrigar o Município. Qualquer promotor de urbanização actua com base numa delegação de competências municipais que lhe comete a faculdade de construir redes de infra-estruturas públicas e dividir a propriedade rústica em lotes urbanos ao abrigo de um alvará e de uma caução, que na lei anterior (D.L. n.º 555/99) deveria assegurar capacidade financeira do Município para a qualquer momento chamar a si a responsabilidade da urbanização, comprometendo-se assim a respeitar a confiança e os direitos daqueles que compraram lotes dentro de um processo legalmente enquadrado.
- 154.** As alterações legislativas sobre os loteamentos urbanos de iniciativa particular, a partir de 1991, vão no sentido de quase isentar o Município e o Estado de responsabilidades neste processo, fragilizando, para além do admissível, o interesse público em geral e os direitos dos proprietários que de boa-fé compraram lotes nas urbanizações licenciadas. A possibilidade que vem sendo progressivamente conferida aos proprietários dos lotes para executarem as obras de urbanização traduz-se numa grande responsabilidade para os adquirentes dos lotes, com a agravante de não terem instrumentos de financiamento bastantes e disponíveis em tempo oportuno.
- 155.** Estas notas não pretendem ser mais do que uma muito breve observação demonstrativa da complexidade da reclassificação do solo e, em particular, das urbanizações inacabadas ou mesmo abandonadas pelo promotor. A equação do problema não transparece na forma simplista como tem sido tratada a reclassificação do solo urbano em solo rústico. A evolução dos instrumentos de planeamento urbanístico, para acudir a estes problemas, obriga ao conhecimento da realidade factual, com sensibilidade para a dimensão financeira e humana dos conflitos administrativos e compreensão política dos entraves que estas

situações causam ao desenvolvimento e bem-estar do país. Regularizar o estatuto da propriedade dependente de licenciamentos de urbanização, de construção e de utilização impõem-se como uma prioridade estratégica para o desenvolvimento e para uma conveniente e desejada harmonia social.

- 156.** Como actuar nos casos em que o urbanizador levantou o alvará, registou os lotes na Conservatória e nas Finanças, vendeu-os a terceiros sem acabar ou mesmo sem iniciar as obras de urbanização e abandonou o processo deixando para trás apenas uma garantia bancária, geralmente subestimada, que remete para um confronto entre o Município e a entidade bancária que a prestou. Entretanto os compradores dos lotes licenciaram e avançaram com a construção de moradias e de prédios sem terem suporte nas infra-estruturas básicas. Esta situação não é rara e constitui um problema para o qual os Municípios não têm instrumentos jurídicos e administrativos à altura para actuar.
- 157.** Muitos promotores de urbanizações cumpridores, que têm as infra-estruturas prontas para serem recebidas pelo Município de acordo com os projectos aprovados e licenciados encontram frequentemente dificuldades em proceder à entrega das infra-estruturas quando, por exemplo, as leis ou regulamentos entretanto se alteraram, criando dúvidas e confusões interpretativas. Estas situações criam atritos e dificuldades com os serviços municipais, embaraçam a administração urbanística e a própria intervenção política quantas vezes confrontada com o labirinto jurídico e administrativo destes contenciosos e com uma realidade urbanística disfuncional. Também por esta razão deveria o Município ter o exclusivo da urbanização e da execução de infra-estruturas públicas, resolvendo-se sempre no seio da Administração Pública os processos de urbanização, nomeadamente nos casos em que a legislação tenha sido alterada.
- 158.** A classificação dos usos do solo no Plano Director Municipal é uma decisão política plasmada em documentos jurídicos e administrativos que têm repercussão sobre os valores do solo e, conseqüentemente, sobre os direitos da propriedade. Nesse sentido, é importante distinguir o que são os estudos e as informações de carácter técnico relativas à análise e caracterização do território, dos conteúdos das plantas de

ordenamento que demarcam e configuram os usos do solo com as suas condicionantes e limitações, assim como as alterações de uso e desenvolvimento permitidos ou impostos. O acto de classificação de uso do solo tem implicações directas com as prerrogativas da propriedade dos prédios em causa, o que não pode ser escamoteado no acto de classificar os usos do solo.

159. Os planos territoriais devem atender à categoria de uso do solo aplicada à unidade territorial significativa e, numa lógica de recorrência, estruturar as utilizações e as actividades dentro de cada uso do solo. O único uso que tradicionalmente tem um regime estruturado é o uso florestal, com base no regime florestal estabelecido a partir da respectiva legislação que remonta a 1900.

160. A classificação do solo como “rural” merece-nos uma discordância de fundo. O que se pretende aqui designar é o meio rústico, na medida em que este estatuto deve ser aplicado ao território que corresponde ao negativo dos perímetros urbanos. A demarcação de espaços rurais seria outra coisa, que tem a ver com os territórios trabalhados e adaptados pela civilização rural, que englobam não só espaços agro-florestais mas também aldeias e, portanto, espaços urbanos, indústrias rurais, enfim, a expressão territorial da ruralidade como cultura, como sistema económico e como civilização.

O controlo dos usos do solo faz-se a partir da disciplina dos perímetros urbanos e da estrutura do povoamento em geral, procurando evitar a construção dispersa e a desoptimização das redes de infra-estruturas. A protecção do meio rústico e a salvaguarda dos solos para os usos agro-florestais é garantida por uma gestão fundiária criteriosa e regulamentação do mercado imobiliário, satisfazendo de uma forma equilibrada as necessidades de solo urbanizado e de espaço edificado em meio urbano a preço justo. É uma perversão a criação de instrumentos de controlo para a *“protecção do solo como recurso natural escasso”*, demarcando espaços fragmentados em meio rústico e assim legitimando urbanizações e construções no negativo desses retalhos, violando o princípio da demarcação e contenção dos perímetros urbanos.

Esta questão é particularmente pertinente porque dá suporte à falha estrutural dos PDM de primeira geração, quando nos seus regulamentos

relativos aos espaços agrícolas e silvestres dispõe que tais espaços, sempre que não estão condicionados por uma restrição da utilidade pública, do tipo REN ou RAN, ficam abertos para as grandes superfícies, para aldeamentos turísticos, industriais, logística e também disponíveis para a construção dispersa em parcelas com uma dimensão mínima que o regulamento estabelece e que chega a ser inferior a 2ha.

- 161.** A teoria do urbanismo necessita urgentemente de desenvolvimentos no que concerne à análise de inventário e crítica dos processos e critérios classificativos utilizados nos planos territoriais, densificando os conceitos e os métodos de análise em matéria de taxonomia aplicada à classificação dos usos e utilizações do solo. O meio rústico integra prédios rústicos, prédios urbanos e prédios mistos com utilizações diversas. O mesmo acontece no meio urbano, por isso é que a classificação do solo é recorrente. Quanto aos múltiplos elementos do sistema urbano implantados em meio rústico, tais como aldeamentos turísticos, industriais, diversos equipamentos como ETAR, estações de tratamento de resíduos sólidos, etc., não constituem por si um uso do solo, são elementos do sistema urbano implantados em unidades territoriais da categoria de uso agrícola ou florestal.
- 162.** O ordenamento agrário requer que o critério de classificação dê particular ênfase à exploração agrícola, considerando a sua estrutura fundiária e sustentabilidade económica. Os PDM enfrentam o desafio de contribuir para a estruturação agrária, atendendo às questões do parcelamento e da interdependência entre as parcelas que integram a exploração agrícola.
- 163.** O estatuto dos parques naturais e das áreas classificadas em geral tem efeitos sobre os direitos reais da propriedade imobiliária que o planeamento não pode continuar a escamotear, gerando conflitos e pondo em causa os próprios valores que merecem ser protegidos. Também neste domínio o acto classificativo e a sua clarividência são fundamentais para assegurar um bom e eficiente ordenamento do território, interessando os proprietários na conservação dos valores naturais.
- 164.** Na classificação do solo urbano há que considerar a demarcação do

perímetro urbano, dentro do qual nem todo o solo está necessariamente afectado ao uso urbano. Dentro de um perímetro urbano podem coexistir unidades territoriais afectas à categoria de uso florestal e prédios de utilização agrícola. Não será normal a permanência de unidades territoriais de uso agrícola dentro de um perímetro urbano mas, teoricamente, não é uma impossibilidade. O uso florestal e o uso agrícola dentro de um perímetro urbano, ou são valores que qualificam o sistema urbano e são salvaguardados por essa razão, ou são enclaves expectantes. Assim, por maioria de razão, dentro de um perímetro urbano nem todos os prédios são necessariamente de uso e utilizações urbanas. Numa perspectiva registral também podem coexistir dentro dos perímetros urbanos prédios urbanos, prédios rústicos e prédios mistos expectantes ou estabilizados como tais.

- 165.** A reclassificação do uso do solo e dos prédios de rústicos para urbanos, para ser transparente, obriga a uma procedimentalização de toda a operação, de modo a parametrizar e distribuir as mais-valias simples. A falta desta procedimentalização está na base de um dos maiores problemas do planeamento do território e da opacidade do mercado fundiário.

No processo de revisão dos PDM que está em curso, como é que se demarca e se disciplina a questão dos espaços urbanizáveis existentes e como é que se procedimentaliza a criação de novos espaços urbanizáveis? Como é que se atende ao valor do solo rústico e ao incremento de valor decorrente da sua classificação como espaços urbanizáveis ou disponíveis para a urbanização?

- 166.** Os activos imobiliários envolvidos em empreendimentos problemáticos justificam um programa estratégico de sustentabilidade económica e financeira em articulação com os instrumentos de planeamento do território. Esta questão convoca a revisão do conceito de “áreas urbanizáveis” e da urbanização programada, reconhecendo pragmaticamente a necessidade de um processo de transição. O desafio transcende a esfera estritamente financeira do problema e as soluções dependem substancialmente de cenários urbanísticos criativos que assegurem a sustentação do valor dos activos em causa.

- 167.** Dentro dos perímetros urbanos há outros desdobramentos, em

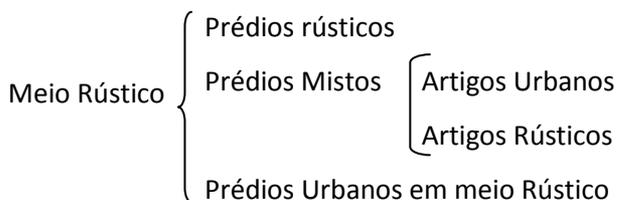
recorrência, que demarcam unidades de bairro e zonas onde pode haver utilizações dominantes (industrial, desportiva, habitacional). A utilização dominante é um conceito pouco utilizado e que pode conduzir ao racionalismo do “zoning” que surgiu formalmente no urbanismo no início do século XX. No meio rústico não faz sentido o conceito de utilização dominante. A utilização é um termo muito consolidado no urbanismo e tem correspondência com as “licenças de utilização”.

CLASSIFICAÇÃO POLITÉTICA (CLASSIFICAÇÃO FEITA ATRAVÉS DE DIVERSAS CARTAS)

- 168.** A classificação politética apoia-se e desdobra-se num conjunto de cartas temáticas, em que cada uma delas identifica características específicas de unidades territoriais. Esta multiplicidade de factores analíticos justifica cuidados para que a análise não se perca em aspectos secundários e mesmo desviantes dos seus objectivos.
- 169.** Numa primeira diferenciação é importante distinguir os prédios localizados em meio urbano que corresponde ao interior dos perímetros urbanos, daqueles que estão localizados em meio rústico, que corresponde ao negativo dos perímetros urbanos.
- 170.** Numa análise de carácter essencialmente cadastral, observando o estatuto jurídico da propriedade e dos seus direitos constituídos, identificam-se as parcelas urbanas cujos direitos de construção estão claramente explicitados na caderneta predial e as parcelas rústicas que, em princípio, não incorporam edificações. Note-se que existe a figura dos prédios mistos onde, dentro da mesma unidade cadastral, a do prédio indivisível, coexistem um ou mais artigos urbanos conjuntamente com artigos rústicos, todos integrados num único prédio.

1.ª Diferenciação

Numa primeira diferenciação territorial, a um nível de máxima agregação, contempla-se a demarcação do meio urbano (perímetros urbanos) e do meio rústico, sendo este o negativo dos perímetros urbanos.



Meio urbano { Prédios urbanos (Parcelas ou Lotes)
Prédios rústicos ou mistos dentro dos perímetros urbanos

2.ª Diferenciação – Categorias de Uso do Solo atribuídas a Unidades Territoriais

Numa operação de recorrência, procede-se à demarcação de unidades territoriais observando em cada uma delas a ocorrência de um dos três usos do solo que são o uso silvestre, o uso agrícola e o uso urbano.

- Carta interpretativa dos usos do solo segundo o método de análise multicritério para a demarcação de “**unidades territoriais**” afectas a “**categorias de uso do solo**”

- Uso Silvestre { Dimensão das parcelas
Relevo e Coberto Vegetal }
- Uso Agrícola – Compartimentação; parcelamento; estrutura das explorações
- Uso Urbano { Estrutura do tecido urbano
Bairros
Zonamento }
- Uso Indeterminado, eventualmente problemático – quando uma unidade territorial não se enquadra em nenhum dos três usos do solo acima referidos devido à dispersão da construção, à divisão da propriedade, à perda de escala, de definição e de sustentação dos usos, é muito provável que a situação seja problemática.

3.ª Diferenciação

Identificação por avaliação combinatória de agregados de unidades territoriais afectas a categorias de uso do solo – cada agregado afirma-se pela densidade das interdependências internas e constitui-se como uma

classe de uso do solo que assume a designação da categoria de uso dominante.

4.ª Diferenciação

Dentro de qualquer categoria de uso do solo e, por maioria de razão, no interior da classe podem ocorrer as utilizações que sustentam as actividades económicas ou simples funções. A utilização é um desdobramento recorrente dentro do uso do solo. Nada impede que numa categoria de uso seja normal a ocorrência de utilizações estranhas à essência das actividades que lhe estão diretamente associadas. Num espaço da categoria de uso silvestre podem existir utilizações turísticas, industriais ou comerciais, na condição de serem singularidades compatíveis com o uso do solo que estrutura a unidade territorial em causa e atendendo também ao uso dominante ao nível da classe.



O aglomerado urbano de Canha tem um perímetro normal e demarca-se claramente das duas unidades territoriais de uso agrícola uma ao longo do vale da Ribeira de Canha com os seus arrozais e outra com campos de cultivo de pequenas explorações algumas delas com habitação. Identifica-se também parte das unidades territoriais

de uso florestal. Neste contexto, a vila de Canha, sendo da categoria de uso urbano, insere-se na classe de uso agro-florestal na medida em que são estes, o agrícola e o florestal, os usos dominantes.



A cidade do Montijo tem um centro urbano estruturado e com uma imagem arquitectónica expressiva e aprazível. Na envolvente da zona central há um número significativo de parcelas de indústrias desactivadas que aguardam a renovação urbana eventualmente com reconversão da utilização. Na periferia há situações de habitação dispersa e de expectância sobre solos rústicos com uma excepcional localização na rede da área metropolitana de Lisboa. Todo o território Oeste do concelho está na classe de uso urbano, não obstante ter unidades territoriais que devem ser mantidas na categoria de uso agrícola.

171. No processo de classificação distinguem-se duas fases sequenciais. A primeira corresponde à classificação analítica que é uma operação iminente técnica de observação, caracterização e inventário, com base em informação objectiva trabalhada pelo conhecimento científico e pela constatação e identificação de situações socioterritoriais de facto. A segunda corresponde à classificação que se propõe em sede de plano e que decide sobre os usos e utilizações a manter ou a alterar e sobre os

conteúdos que envolvem opções de carácter discricionário a tomar na esfera do poder político. Portanto, a decisão sobre a alteração do uso do solo processa-se sempre na esfera das competências do poder político.

- 172.** A classificação do solo tem efeitos muito diferenciados conforme o nível de planeamento, a figura de plano, a entidade responsável pela sua elaboração e coordenação e, no contexto do mesmo plano, cada parcela do território dentro da mesma classe de uso do solo tem prerrogativas específicas. Para sermos mais concretos atendamos, por exemplo, ao facto de a classificação do espaço em uso florestal, no caso em que este fique afecto ao regime florestal, ter implicações sobre o regime da propriedade e sobre a efectivação do uso do solo, completamente diferente da classificação dentro do mesmo plano dos espaços de uso agrícola e mesmo dos espaços disponíveis para a expansão dos aglomerados urbanos. Observa-se aqui o carácter imperativo do uso florestal em contraste com o carácter indicativo e facultativo do uso agrícola e a circunstância de os PDM, supostamente, não criarem direitos de urbanização nem de construção na esfera privada, o que só acontece com os Planos de Pormenor. Cada uso tem lógicas singulares que se apresentam diferentemente ao nível da classe e da categoria de uso do solo e as suas relações com os outros usos só podem ser efectivamente equacionadas no quadro real dos sítios e das unidades territoriais concretas. O objectivo último do acto classificativo é a estabilização física e estrutural do território e a sua sustentação social e económica em sintonia com as necessidades do desenvolvimento focado no bem-estar das populações residentes.
- 173.** O território deve ser interpretado e ordenado segundo uma composição, em mosaico, de unidades territoriais, cujos usos do solo se distribuem e agregam observando relações de correspondência e harmonia entre os usos e os interesses, deveres e direitos associados ao sentido útil e às funções sociais da propriedade, seja ela pública ou privada. O ordenamento do território deve ter sempre uma lógica que seja economicamente sustentada, garantindo a prossecução do uso do solo desejado e estabelecido.
- 174.** No meio rústico, a demarcação das unidades territoriais decorre das

características geomorfológicas e das maiores ou menores limitações que se apresentam à instalação do uso silvestre e do uso agrícola. **O uso urbano confina-se, por princípio, aos perímetros urbanos. Fora destes só ocorrem elementos singulares do sistema urbano, considerados ao nível taxonómico da utilização e não do uso do solo.** As unidades territoriais devem estar afectas a usos do solo devidamente enquadrados e estruturados, separando o silvestre, o agrícola e o urbano e garantindo as suas arrumações economicamente sustentáveis e territorialmente valorizadas, nomeadamente sob o ponto de vista cénico e paisagístico.

175. Os conceitos de *“uso dominante”* e de *“uso compatível”* carecem de rigor para evitar confusões. O *“uso dominante”* diz respeito ao uso do solo que determina a designação da classe de uso do solo e que corresponde ao uso da categoria significativa e dominante no agregado de unidades territoriais. O *“uso compatível”* diz respeito à relação de coexistência e de complementaridade entre unidades territoriais distintas afectas a categorias de uso do solo próprias, agregadas numa classe de uso do solo, sem pôr em causa o *“uso dominante”* e sem criar externalidades negativas que ponham em causa a estrutura da classe de uso do solo.
176. A elaboração de uma carta de usos do solo deve informar não apenas sobre o estado da ocupação e utilização actual e circunstancial do terreno, mas também sobre o estatuto jurídico da propriedade, os direitos constituídos, eventuais ónus contraídos e demais factores que condicionam os prédios em causa ou que de algum modo determinam o seu estado e o seu destino. Assim, a interpretação e classificação dos usos do solo não decorrem linear e exclusivamente de uma simples foto-interpretação.
177. A classificação dos usos do solo e a determinação de parâmetros urbanísticos deve ser acompanhada de uma explicitação da eventual alteração de valores do solo em resultado desse acto classificativo e de uma avaliação crítica do grau de verdade e de legitimidade desses valores, assim como das suas possíveis interpretações e efeitos no mercado imobiliário e no sistema financeiro.
178. A classificação dos usos do solo interpela as metodologias de

planeamento face à necessidade de estabelecer correspondências lógicas entre a formação dos diversos valores do solo e os rendimentos provenientes da sua normal utilização e atende também às necessidades e interesses que motivam a oferta e a procura no âmbito do mercado imobiliário.

- 179.** O conceito de “*classe de uso do solo*” refere-se ao uso dominante dentro de um agregado de unidades territoriais, considerando em cada uma delas a respectiva categoria de uso. Cada unidade territorial mantém o seu uso específico e desenvolve dentro da classe relações de interdependência onde se respeita o uso dominante. Cada categoria de uso do solo mantém a sua identidade do uso e operacionalidade e é nesse contexto que se considera e controla a diversidade e a dominância do uso do solo dentro da classe.
- 180.** Na análise da ocupação e dos usos do solo não podem deixar de ser tomadas em conta as disposições dos diversos planos territoriais em vigor, na medida em que limitam ou potenciam os usos e as utilizações dos prédios e, conseqüentemente, influenciam o comportamento dos proprietários e a formação do preço do solo no mercado imobiliário.
- 181.** A leitura e a interpretação do território, abarcando um leque mais ou menos extenso de factores, comportam sempre um grau de subjectividade por parte do observador. No caso particular do processo do planeamento, as ideias e os cenários que, antecipadamente, se formam na mente dos proprietários, da equipa técnica do urbanismo e mesmo dos decisores políticos, influenciam a interpretação analítica e, por maioria de razão, a formulação das propostas de plano, o que é normal, desde que haja consciência do facto e conseqüente exercício de avaliação crítica e de controlo.
- 182.** A relação entre a classificação, a parametrização dos usos do solo e a formação de activos financeiros, em resultado da atribuição de crédito hipotecário, merece ser estudada de modo a evitar que os planos territoriais sejam fonte de informações erradas sobre os valores potenciais do solo. O processo de alteração do solo rústico para solo urbano requer uma procedimentalização no sentido de verificar e garantir que as valorizações têm uma correspondência efectiva com a

realidade urbanística na sua vertente económica e financeira.

- 183.** Os planos territoriais devem ser configurados de modo a trazerem para o mercado informações correctas, fundamentadas e merecedoras de confiança no que respeita à determinação dos usos e utilizações do solo. Só assim será possível assegurar uma normal segmentação do mercado dos solos com valores fundiários que à luz dos princípios da lógica económica devem estar o mais possível próximos do seu valor de rendimento para os respectivos usos e utilizações (florestal, agrícola, habitacional, industrial, comercial, etc.).
- 184.** A produção teórica e o debate doutrinal sobre a relação entre os conteúdos dos planos e o mercado imobiliário seguramente terão um efeito pedagógico muito positivo sobre o comportamento dos diversos agentes que operam sobre o território e ajudarão significativamente o sector financeiro a trabalhar num domínio de maior certeza, reduzindo a margem de risco de sobreavaliação de activos.
- 185.** Os planos territoriais têm uma influência directa na disciplina dos usos e utilizações do solo e, nas últimas décadas, os PDM prestaram-se a servir de suporte para fundamentar e legitimar as avaliações que serviram de base à atribuição do crédito hipotecário no sector do imobiliário
- 186.** O desenvolvimento das actividades económicas depende em larga medida da disponibilidade de solos bem localizados relativamente à rede urbana e a preços razoáveis. Os critérios de planeamento e da gestão urbanística corrente devem atender prioritariamente às necessidades funcionais das empresas instaladas, nomeadamente em matéria de ampliação para apoio ao aumento da produção.

A LÓGICA DA CLASSIFICAÇÃO DO SOLO

- 187.** O urbanismo é a aplicação premeditada da ideia à realidade socio-territorial e, nesse sentido, é um fenómeno natural que transcende as chamadas "*Leis da Natureza*", fazendo parte do processo social cujas leis têm um carácter diferente, acontecendo num campo de probabilidades vago e incerto e com determinismos próprios diferentes dos que ocorrem nos fenómenos da física ou da química.

188. A classificação do solo afecta o seu valor e sempre que se permite uma alteração de uso, tal confere automaticamente um carácter incerto ao uso existente, caso não haja lugar à afectação. Classificar o uso do solo tem um carácter indicativo que pode passar a imperativo através da afectação, a qual consiste em estabelecer uma conformidade entre o uso do solo atribuído e o estatuto jurídico da propriedade.
189. A demarcação de unidades territoriais significantes é sempre incompleta ou, como também se diz na lógica, não-saturada, e adquire coerência ao apoiar-se num *“curso de valores de verdade”* que preenche as primeiras funções, as quais se distinguem das segundas funções posicionais.
190. A *“classe de uso do solo”* é um agregado de categorias que podem ter usos diversos e a classe assume a designação da categoria de uso dominante, existente ou pretendido. Neste último caso só pode ocorrer naturalmente na fase conceptual, na proposta de plano.
191. Tomemos como exemplo o Parque Nacional da Peneda-Gerês, como um agregado de unidades territoriais afectas à *“classe de uso silvestre – zona única”*, onde se privilegia uma política de salvaguarda e protecção de valores associados à geologia, à flora e à fauna selvagens e ainda ao património histórico. Dentro do parque, demarcam-se múltiplas unidades territoriais correspondentes a categorias de uso do solo (as primeiras a serem identificadas no método da classificação analítica), nas quais ocorrem usos, os mais diversos. Há unidades que são classificadas na categoria de uso agrícola, outras que correspondem aos perímetros de povoados que se classificam na *“categoria de uso urbano”* e naturalmente que haverá muitas na *“categoria de uso silvestre – zona única”*. Neste exemplo, a categoria que domina o agregado, e que se quer que continue a dominar, é a categoria de uso silvestre. Daí ser assumida como uso dominante que vai dar o nome à classe. Por uma questão de clareza metodológica e de lógica taxonómica, os desdobramentos dentro da categoria devem apoiar-se em critérios e em designações de utilização. Assim, dentro da classe de uso silvestre podem ser identificadas diversas unidades territoriais afectas às categorias de uso silvestre, agrícola ou urbano. Dentro da

categoria de uso silvestre há perímetros de povoamentos arbóreos, dentro da categoria de uso agrícola identificam-se compartimentos e dentro da categoria de uso urbano podem ser demarcadas zonas e bairros.

- 192.** O quadro taxonómico a adoptar no PDM não deve ser fechado *a priori*, de modo a permitir uma interpretação evolutiva, porventura inovadora, da realidade territorial. A análise é um acto de inteligência aplicado à compreensão da realidade territorial no sentido de descobrir as melhores soluções, seja de salvaguarda e conservação de valores, seja de transformação, tendo sempre em vista o interesse comum e as necessidades das pessoas na sua individualidade.

A classificação analítica tem um método e um enquadramento essencialmente científico e interpretativo, a partir da observação do urbanista e requer uma fundamentação e justificação quase objectivas, porque resulta da observação factual e casuística da realidade territorial em causa. Esta classificação analítica contrasta com a classificação propositiva, a qual se processa na esfera das competências e do poder político. Acresce que não é só o espaço territorial em si que é objecto de classificação, mas o uso do solo, o qual corresponde ao sentido útil que sustenta a relação de apropriação que a sociedade estabelece com determinado espaço territorial. A classificação do território, em termos analíticos e administrativos, obriga à recorrência para permitir uma ampla liberdade metodológica de análise e a utilização de critérios de classificação ajustados ao desenvolvimento das ideias de planeamento. As uniformizações de inspiração administrativa não são defensáveis, na medida em que coarctem ou de algum modo limitam a liberdade e a criatividade inerentes ao trabalho e à arte do urbanismo. A classificação proposta e assumida no plano deve decorrer de decisões tomadas na esfera política, sob pena de o poder político ser capturado pela burocracia administrativa ou pela tecnocracia.

- 193.** O decreto-lei n.º 380/99 distingue apenas duas “classes” nos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), designadas de “*solo rural*” e “*solo urbano*”. “*Solo rural*”, com reconhecida vocação para a agricultura, pecuária, floresta, actividade mineral, protecção natural, lazer, ou ocupação por infra-estruturas que não confirmam estatuto de solo urbano. O “*solo urbano*” é aquele que tem reconhecida vocação

para a urbanização e edificação, já concretizadas ou programáveis (n.º 2 do art. 72.º). A reclassificação do solo rural como solo urbano apenas é admitida face a uma necessidade comprovada, justificada pela dinâmica demográfica, desenvolvimento económico e social e indispensabilidade de qualificação urbanística (n.º 3 do art. 72.º).

Esta ordem taxonómica é incorrecta e não confere lógica aos conceitos de *classe* e de *categoria* que se apresentam confusos e mesmo absurdos na forma como o diploma os expõe. Seria correcto em vez de “*solo rural*” utilizar a designação de “*meio rústico*”, em contraponto com o “*meio urbano*”. Esta primeira demarcação entre “*meio rústico*” versus “*meio urbano*” está relacionada essencialmente com os perímetros urbanos e o seu negativo. Esta diferenciação atende ao estatuto da propriedade, direitos constituídos com forte interdependência com a divisão e dimensão dos prédios e a sua articulação com a rede de infra-estruturas urbanas, não tendo propriamente a ver com as classes e categorias de uso do solo, as quais devem ser tratadas, numa lógica de recorrência, numa segunda operação analítica para demarcar unidades territoriais com escala e significantes para os usos do solo silvestre, agrícola e urbano. Não tem sentido o estatuto do uso do “*solo rural*” em contraponto com o “*uso urbano*”, porque a ruralidade não é um uso do solo e acresce que existem aglomerados urbanos rurais, isto é, concebidos e construídos no contexto de uma civilização rural. A designação de rural é necessária para adjectivar o que foi produzido e pertence à cultura rural. Note-se que há indústrias rurais, assim como há campos e florestas que não são rurais porque são resultado da cultura e da tecnologia urbanas.

194. A designação de “*área verde agrícola*”, referida no decreto-lei n.º 380/99, é destituída de sentido teórico e prático. Existe o conceito de logradouro privado ou de quintal associado à habitação, que constitui um padrão de espaço livre privado. Dentro do quintal podem diferenciar-se o jardim, onde se cultivam flores, a horta, o pomar, tudo isto num contexto intrinsecamente urbano, sem constituir propriamente um espaço associado ao uso agrícola. A escala de um quintal ronda as centenas de metros quadrados, não alcançando o estatuto de exploração agrícola.

195. O meio rústico não constitui um uso do solo, mas sim uma situação

geográfica relativa e em contraponto com o meio urbano que se caracteriza e constitui por propriedades que nunca foram objecto de uma operação de loteamento, contrapondo-se, portanto, aos espaços urbanos, aqui entendidos como adjectivação de espaços loteados e apoiados numa malha urbana de infra-estruturas públicas. Dentro de uma categoria de uso urbano podem coexistir espaços urbanizados, isto é, loteados, e prédios rústicos que não foram ainda loteados, podendo mesmo nunca vir a sê-lo, mas que são parte integrante de um perímetro urbano constituído. Dentro do meio urbano podem existir diversas unidades territoriais afectas às diversas categorias de uso do solo. Já no meio rústico só podem ocorrer unidades territoriais afectas às categorias de uso silvestre e agrícola, por princípio não há unidades territoriais de uso urbano em meio rústico. Daí a necessidade da recorrência no processo classificativo.

- 196.** As *“classes de uso do solo”* são estabelecidas em função do *“uso dominante”*, que existe ou se pretende estabelecer num agregado de unidades territoriais. Por exemplo, num agregado afecto à classe de uso *“florestal”* poderão coexistir uma ou mais unidades territoriais de outras categorias de uso, que não o florestal, que se subordinam ao uso florestal respeitando o seu estatuto de uso dominante. Dentro de um agregado afecto à classe de uso urbano, para além de unidades territoriais da categoria de uso urbano propriamente dito, poderão coexistir outras afectas às categorias de uso agrícola ou silvestre.
- 197.** O entendimento do território tece-se nas relações de vizinhança, de composição paisagística e de articulação funcional entre as diversas categorias que estruturam a especificidade da classe materializada na singularidade dos sítios. Acresce que os usos não-urbanos dentro da classe de uso urbano, como o agrícola, florestal ou zonas únicas, constituem um desafio de disciplina em termos de gestão fundiária aplicada à condução do uso do solo. A manutenção desses usos secundários, neste caso relativamente ao uso urbano, só é possível quando estes estejam apoiados numa base de sustentação associada ao uso urbano. Pode dizer-se que os usos não-urbanos carecem aqui de ter um estatuto estruturante e qualificador do uso urbano para se justificarem e poderem permanecer dentro da classe de uso urbano.

198. As classes não fazem uma determinação específica do uso do solo, mas identificam a agregação de unidades territoriais conexas, distintas e afectas a diversas categorias de uso do solo com forte interdependência entre si, sendo a este nível, o da relação entre as categorias e a classe, que se identificam os usos existentes e se regulamenta efectivamente o uso proposto.
199. **O espaço urbanizável, ou disponível para a urbanização, não constitui em si uma categoria de uso do solo, devendo ser identificado a partir do uso actual (que geralmente é o uso agrícola ou silvestre), o qual tem a prerrogativa de poder ser alterado para uso urbano.** A faculdade de promover urbanizações a partir de um “solo urbanizável” deve ser uma prerrogativa exclusivamente municipal e, assim sendo, deixa de ser problemático; pelo contrário, a disponibilização em sede de plano de amplas “áreas disponíveis para a Câmara Municipal poder proceder, eventualmente, à sua urbanização”. Nestas circunstâncias o “excedente de áreas potencialmente urbanizáveis” passa a actuar dentro da lógica da oferta e da procura e traduz-se num factor de redução do preço do solo ao contrário do que aconteceu com os PDM de primeira geração.
200. Os espaços vazios, abandonados, sem uso definido, devem ser encarados como patologias socioterritoriais.

CONTRIBUTOS PARA UMA CLARIFICAÇÃO TERMINOLÓGICA

201. Os planos aplicam-se através de interpretações de desenhos e de regulamentos, o que impõe um particular rigor no significado das palavras e sentido das frases.
- A prática do Planeamento do Território depende muito do significado que se atribui a termos como “*território*”, “*solo*”, “*meio rústico*”, “*meio urbano*”, “*perímetro urbano*”, “*uso do solo*”, “*ocupação*”, “*categoria de uso do solo*”, “*classe de uso do solo*”, “*uso dominante*”, “*transformação do solo*”, “*alteração de uso do solo*”, “*utilização*”, “*reconversão de utilização*”, “*renovação urbana*”, “*regime de uso do solo*” (que até agora só se aplica ao uso florestal, e parece não ser pertinente aplicá-lo ao uso agrícola e ao uso urbano), “*função*” e “*actividade*”, entre outros termos e designações que não podem ter na linguagem urbanística um significado vago e indeterminado como têm na linguagem comum.
- Ao ler-se os textos jurídicos, e outros, sobre urbanismo, observa-se que

os seus autores recorrem às designações “*uso do solo*”, “*funções do solo*”, “*utilização do solo*” e “*ocupação do solo*” como se fossem sinónimos, nunca explicando e, muito menos assumindo, as diferenças entre estas designações, o que gera uma grande confusão. A quem lê as leis não são dados a conhecer os significados destes termos e designações, nem os critérios para a sua aplicação nos diversos instrumentos do planeamento do território. No entanto, a lógica e a disciplina do planeamento urbanístico necessita de utilizar conceitos diferenciadores de situações, para o que convém que cada um dos termos acima referidos tenha um significado próprio.

A “*ocupação*” diz respeito às coisas e objectos presentes numa topologia, a partir das quais se gera e diferencia uma ordem espacial. São, portanto, as coisas presentes que permitem discernir o espaço que elas referenciam, conferindo-lhe uma estruturação. As coisas tiram a homogeneidade ao espaço, tornando-o referenciável.

Se por um lado a linguagem técnica deve ser precisa no significado contextualizado das palavras, não podemos ir ao ponto de impor uma terminologia que retire a necessária liberdade ao discurso interpretativo e criativo dos urbanistas. Não se deve ir ao ponto de impor de uma forma administrativa e fatalmente redutora um léxico, que deve ser desenvolvido naturalmente, com os contributos da investigação científica e técnica, sendo objecto de avaliação, livre e crítica, pelos profissionais na sua prática e adoptados num processo espontâneo *inter pares*.

202. A classificação do solo para os fins do planeamento do território é aberta e recorrente. Aberta porque coexiste com todas as classificações das diversas disciplinas que têm como objecto o território ou partes dele, ou seja, a geomorfologia, a botânica, a pedologia, a geografia, o urbanismo, entre outras. Recorrente porque não obedece a desenvolvimentos contínuos e arborescentes, pelo contrário, aceita e necessita de múltiplas classificações paralelas com critérios e fins específicos que se complementam e articulam de uma forma lógica. Vamos exemplificar:

- Numa primeira classificação do solo, o território desdobra-se em “**meio urbano**” e “**meio rústico**”. O “**meio urbano**” corresponde ao espaço contido pelo perímetro urbano e onde domina o contraponto entre o espaço público e o espaço privado, estruturados em

edificações, redes de infra-estruturas públicas e onde, por princípio, todos os prédios têm direitos de construção e de utilização constituídos em sede de registo predial. O “**meio rústico**” é o negativo dos perímetros urbanos e, por princípio, não fazem parte dele conjuntos de prédios resultantes de operações de loteamento urbano. Esta dualidade separativa é da maior importância para apoiar as políticas de contenção e optimização das redes urbanas e da estrutura do povoamento, em geral. Devemos aqui considerar os espaços indeterminados que não correspondem aos requisitos do meio rústico nem do meio urbano e que se apresentam como singularidades mais ou menos problemáticas de construção dispersa.

- Depois desta classificação procedemos à primeira recorrência, voltando ao princípio, observando novamente o território na sua globalidade, para demarcar unidades territoriais significantes, considerando **o uso silvestre, o uso agrícola e o uso urbano**. É aqui, ao nível das unidades territoriais – analisadas à escala 1:25.000, sobre a excelente Carta Militar e com apoio em fotografia aérea à escala 1:10.000 – que se identificam e afectam os usos do solo. É importante compreender que o uso é um conceito complexo que envolve uma relação da sociedade com uma parcela muito ampla do território, onde se pode instalar, sustentar e estabilizar um dos três usos do solo referidos, a saber: o silvestre, o agrícola ou o urbano. Esta operação decorre do princípio de que estes usos devem estar, tanto quanto possível, geograficamente autonomizados, não se misturando dentro da unidade territorial, sob pena de criarem desordenamento territorial. O conceito de uso do solo centra-se nesta operação de estruturação de um mosaico de unidades territoriais com o seu uso resolvido e bem conduzido. Cada unidade territorial fica afecta a uma categoria do uso do solo (silvestre, agrícola ou urbano). Um agregado de unidades territoriais conexas e fortemente interdependentes forma uma classe de uso do solo, a qual assume a designação do uso dominante no agregado. O uso é uma relação fundamental da sociedade com o território. *“A partir do momento em que há uma organização social, ela implica uma consciência territorial e, por conseguinte, um uso do solo.”*¹

¹ Pardal, S. (1988). *Planeamento do Território. Instrumentos para a análise física*. Lisboa: Livros Horizonte, p. 149.

203. A designação de **“transformação do solo”** é ambígua, confunde-se com **“alteração do uso do solo”**. Para uma melhor clarificação propomos que se abandone o termo transformação, na medida em que o solo em si permanece como uma realidade básica e praticamente invariante enquanto espaço de base territorial. O que efectivamente se transforma ou se altera é o uso do solo, as construções que o ocupam, as funções que nele se desempenham, as utilizações e actividades que se instalam. Em rigor, devemos atender às dinâmicas do que ocorre sobre um determinado solo, entendido como parcela de território, às transformações que se dão sobre ele e não dele propriamente dito. A linguagem do urbanismo enferma de uma falta de rigor conceptual e semântico. A **“alteração do uso do solo”** é um conceito fulcral no ordenamento do território e no processo de planeamento e opera ao nível das categorias e classes de uso do solo, tem repercussões quase directas sobre a expansão urbana e devia ter também efeitos em sede de **“regime florestal”**. O termo **“transformação”** adequa-se mais às alterações na estrutura física e nos direitos de construção e utilização de espaços à escala de projecto e de obra, mas há outros termos como **“renovação”, “reabilitação”, “requalificação”, “reconversão”, “demolição e limpeza”** que são formas de **“transformação”** e que acontecem ao nível de Planos de Pormenor e de projectos.

Quanto à **“utilização”**, esta visa distinguir os espaços afectos à habitação de outros afectos ao comércio, à indústria, à hotelaria, à restauração e a outras actividades que requerem uma licença própria de utilização para os espaços onde se instalam. De qualquer modo, o conceito de utilização transcende o âmbito da licença, a ponto de termos utilizações múltiplas em explorações agrícolas, florestais e praticamente em todas as actividades sociais e económicas que interagem com o território.

A **“função”** é um conceito que vai ao detalhe da relação entre a forma de objectos e espaços e o seu desempenho para determinado fim. Uma rua tem uma faixa de rodagem, passadeiras de peões, passeios, lugares de estacionamento, entradas para garagens, enfim, uma organização, uma composição e uma distribuição funcional do seu espaço. Dentro de uma habitação o espaço tem uma organização e distribuição funcionais, onde se articula a cozinha, a casa de banho, o corredor, a sala de estar, os quartos e o jardim, dentro de uma lógica funcional.

- 204.** O facto de se adoptar o PDM como único plano de classificação e afectação dos usos do solo, plasmando nele as diversas condicionantes e regimes de salvaguarda e valorização do património natural, arquitectónico, paisagístico, agrícola, entre outros, não significa de todo que as competências relativas à demarcação dos usos do solo ou de áreas protegidas, reservas, e outras áreas classificadas, sejam ou passem a ser da competência do Município. É importante compreendermos que o PDM, na sua estrutura e essência implica uma lógica de elaboração conjunta. O PDM tem necessariamente de ser assumido e utilizado como plano partilhado entre o Município e as diversas instâncias governamentais. Todos os organismos da Administração Pública central e local deveriam utilizar o PDM como instrumento racionalizador e integrador das diversas políticas territoriais, procurando uma harmonia para o conjunto das intervenções e das responsabilidades.
- 205.** A circunstância de o PDM ser elaborado e coordenado tecnicamente ao nível municipal não significa que domínios que são da competência governamental passem para a competência municipal, onde não há escala, capacidade, nem sentido para o planeamento e condução das políticas e dos usos florestal e agrícola. A anunciada transferência de competências para os Municípios nestes domínios, em períodos críticos como tem acontecido com os incêndios florestais, é um acto irreflectido e um erro de princípio.
- 206.** Matérias como a demarcação do uso agrícola, de áreas classificadas, como parques e reservas, a Rede Natura 2000, o regime florestal e outras definições disciplinadoras do território, são tratadas no âmbito das entidades competentes da Administração Central, que, em tempo oportuno, informam o Município das suas determinações, de modo a que sejam plasmadas em sede de PDM.
- 207.** Não se deve julgar que por um assunto ser tratado e regulamentado nos conteúdos do PDM tal significa que isso transferiu para a Câmara o poder de configurar e decidir sobre a matéria em causa. Mas também o facto de as CCDR presidirem à Comissão de Acompanhamento, tal não lhes confere o poder, e muito menos o direito, de limitarem ou de algum modo impedirem o exercício do poder autárquico, com a sua

autonomia, na esfera das suas atribuições e competências.

- 208.** A título de conclusão é errado pensar-se que pelo facto de um tema ser tratado e definido em sede de PDM, isso significa “*municipalização*” das competências nesse domínio.

A substância das coisas tratadas no PDM tem a ver com conveniências da arrumação topológica dos usos do solo de ordem instrumental para a exploração de estratégias de salvaguarda, de valorização, de desenvolvimento e de lógicas de controlo político, técnico e administrativo do sistema de planeamento do território. O PDM tem um grau de resolução geográfica, cartográfica e uma densidade de interpretação da realidade biofísica e socioeconómica que se presta a tratar dos assuntos com o rigor necessário a um documento de orientação estratégica, conjugando os contributos das diversas entidades, sem pôr em causa as suas atribuições e competências e os seus graus de liberdade para se ajustarem à dinâmica do desenvolvimento socioterritorial.

- 209.** O sistema de planeamento territorial deve disponibilizar informação e desenvolver conhecimento sobre a base económica real dos Municípios e do País e intervir sempre com o objectivo de fomentar o bem-estar e o desenvolvimento socioeconómico, contribuindo também para se alcançar uma estabilização exemplar do mosaico dos usos do solo.

- 210.** A questão dos usos do solo, no contexto dos planos, deve ir muito além da simples classificação cartográfica e regulamentar, porquanto é fundamental garantir as condições para que o uso seja efectivamente assegurado com os enquadramentos necessários de forma a garantir a sua correcta condução e sustentação socioeconómica. Além da classificação formal em plano, é necessário proceder à afectação do uso do solo, o que consiste em estabelecer uma conformidade entre o estatuto jurídico da propriedade, as motivações do proprietário e o uso do solo considerado em plano territorial.

- 211.** Por princípio, as áreas protegidas devem ser asseguradas por um serviço público, isto é, as tarefas e encargos associados à protecção, conservação e valorização de recursos naturais únicos é uma competência a

resolver no âmbito da esfera pública que, podendo colher todos os contributos voluntários da esfera privada, terão sempre de ser garantidos como competência pública, o que invoca o respeito pelo direito à expropriação e a existência de serviços públicos especializados e dotados dos meios necessários.

- 212.** Os espaços silvestres de produção e protecção devem ser enquadrados no regime florestal e a sua condução enquadrada em empresas florestais ou nas matas nacionais. Quanto ao espaço de uso agrícola, deve todo ele ser ordenado com base em empresas agrícolas sustentáveis. Por fim, o espaço urbano deve ser confinado aos perímetros urbanos.

Quando os instrumentos de planeamento territorial contrariam estes princípios, dão origem a patologias que se traduzem em desconforto para as populações, perdas económicas, agravamento de riscos, nomeadamente de fogos florestais e de cheias torrenciais e desordenamento territorial em geral.

PERÍMETRO URBANO

- 213.** Há que distinguir o conceito de “*perímetro urbano*” do conceito de “*espaço urbanizado*”. Os espaços disponíveis para as expansões urbanas periféricas, que portanto não se localizam como enclaves no interior do tecido urbano já existente, não devem fazer parte do perímetro urbano. Dentro dos perímetros urbanos é da maior relevância a demarcação dos espaços urbanizados das parcelas que mantêm o estatuto de prédios rústicos ou partes do tecido urbano e que, tendo sido objecto de loteamento, serão submetidas a uma renovação urbana com parcelamento.

- 214.** No interior do perímetro urbano podem coexistir espaços urbanizados e espaços rústicos, correspondendo estes últimos a parcelas de terreno que podem ou não estar expectantes. Podem existir quintas com campos agrícolas e manchas florestais perfeitamente integradas no tecido urbano. Pode, portanto, haver terrenos rústicos integrados na estrutura urbana e assumidos aí como elementos valorizadores do sistema urbano.

- 215.** Os perímetros urbanos devem englobar apenas os espaços urbanizados. Os terrenos urbanizáveis, em bom rigor, devem estar fora dos perímetros urbanos. Acontece que os PDM de primeira geração e a legislação englobam o urbanizado e urbanizável dentro do perímetro urbano, o que reforça a ideia do PDM conferir aos proprietários de terrenos urbanizáveis o direito de urbanizar, criando assim um grave equívoco.
- 216.** A abordagem correcta em termos de metodologia do planeamento consiste em demarcar em PDM os perímetros urbanos já constituídos e que integram eventuais espaços rústicos remanescentes que formam hiatos dentro do tecido urbano. Incluem também parques e mesmo espaços de utilização agrícola ou florestal que sejam assumidos como valores na categoria de uso urbano.
- 217.** Os cursos de água que atravessam o tecido urbano devem ser assumidos como parte dele e devidamente integrados como elementos valorizadores do seu desenho e composição. O traçado destes corredores hidrológicos em PDM à escala 1:25000, se não forem compreendidos numa correcta aceção urbanística, alimentam interpretações ingénuas de “*protecção ambiental*” que depois dificultam, e mesmo impedem, o aproveitamento urbanístico destas singularidades. O enquadramento de uma ribeira ou de um rio no tecido urbano depende muito da extensão do troço que está dentro do perímetro urbano e distribui-se por espaços livres de parques e jardins, o que lhes confere uma integração mais simples e segura, podendo também assumir um enquadramento mais mineral e formal, principalmente quando se trata de rios com leitos normais expressivos e sem riscos de cheias.

ZONAMENTO

- 218.** O “*zonamento*”² é um dos métodos de composição dos aglomerados urbanos cultivado pelo movimento moderno e de inspiração racionalista e que consiste na distribuição de utilizações por unidades espaciais

² É importante distinguir os diversos tipos de zonamento. Na sua origem, o *zoning* procedeu ao desdobramento e especialização de espaços para determinadas utilizações com um sentido monofuncional (zona habitacional, industrial, comercial, cultural e desportiva). Quando se pretende demarcar unidades de bairro no tecido urbano, por razões que se prendem com a articulação entre o Plano Geral de Urbanização e Planos de Pormenor, não deve ser utilizado o conceito de zona mas o de unidade operativa de gestão.

distintas, contrapondo-se à estrutura orgânica de usos mistos e espaços multifuncionais.

- 219.** No significado urbanístico de “*zona a preservar*”, “*zona consolidada*” e “*zona a reabilitar*”, elas não se excluem necessariamente, porque todas as zonas a preservar, por definição, correspondem a zonas já consolidadas. Ambas, por sua vez, podem ser objecto de reabilitação.
- 220.** A designação de “*zona a renovar*” diz respeito a espaços urbanos edificados que se tornaram obsoletos, disfuncionais, abandonados, justificando-se uma operação de demolição e de reconfiguração da estrutura urbana e da sua edificação.
- 221.** O zonamento urbano é uma operação própria de planos territoriais de maior detalhe (Planos Gerais de Urbanização e de Pormenor), não tendo sentido nem resolução à escala de um PDM, podendo ser excepção a localização de zonas industriais ou turísticas como elementos isolados fora dos perímetros urbanos, o que só deve acontecer com fundamentação e mediante a afectação do solo para esses fins com garantias contratualizadas. Nestes casos, se o empreendimento se desenvolve como operação de loteamento ou tem, de algum modo, expressão idêntica à de uma urbanização, deve ser assumido um “novo meio urbano” com a demarcação do respectivo perímetro urbano.

PARÂMETROS A OBSERVAR NA URBANIZAÇÃO

- 222.** A demarcação dos usos do solo e a hierarquia dos sítios em plano estratégicos, como é o caso do PDM e dos planos regionais, não sustenta nem necessita de apresentação ou regulação de parâmetros e índices urbanísticos. É também impróprio estabelecer uma relação de proporção directa entre a densidade populacional e o nível hierárquico do lugar. O urbanismo deve assegurar uma atenção casuística para a intervenção em cada aglomerado. Os índices, densidades e volumetrias podem, naturalmente, variar dentro do mesmo aglomerado, estabelecendo dinâmicas de composição urbana, criando diferenças, ritmos, afirmando sítios e desenvolvendo uma expressão estética que emerge, em grande parte, de contrastes e singularidades. Daí a inconveniência dos PDM fixarem quadros de caracterização e de parametrização que se impõem a grandes manchas ou a todo o

aglomerado, impondo as mesmas regras para situações diferentes, tomando o todo pelas partes, e vice-versa.

ESPAÇO VERDE URBANO

223. O PDM não tem a resolução nem a finalidade de tratar do desenho e da composição urbana, nem tão pouco da estrutura urbana que tradicionalmente é desenvolvida a partir do nível de Planos Gerais de Urbanização que se desdobram em Planos de Pormenor.

224. Sob a designação algo infeliz de “espaços verdes”, abriga-se um conjunto diversificado de espaços livres urbanos:

- a)** Logradouros privados associados a edifícios de diversas utilizações - moradias, condomínios, hotéis ou equipamentos. Correspondem a espaços exteriores que são complementares em termos funcionais de espaços interiores. Os interiores de quarteirão que não foram ocupados por garagens e outras utilizações que cobrem o solo arável, geralmente são ajardinados e mais ou menos fraccionados pelo parcelamento do quarteirão;
- b)** Jardins públicos;
- c)** Jardins particulares – um jardim particular é um espaço doméstico da casa, tem uma estrutura e uma função completamente diferente de um jardim público;
- d)** Parques urbanos;
- e)** Avenidas com grande densidade de arborização;
- f)** Outros espaços que podem, por exemplo, ser quintas que ficaram de algum modo integradas no tecido urbano.

Estes espaços são elementos que se definem à escala do tecido urbano e não tem lógica identificá-los e tratá-los ao nível do PDM, já que este não tem resolução nem operacionalidade para tratar destes espaços a não ser em casos excepcionais, como o das áreas metropolitanas, onde poderão ser configurados parques à escala de unidades territoriais.

225. Recomenda-se a eliminação de pequenos canteiros e de outros espaços residuais com uma expressão negativa e disfuncional e com custos de manutenção significativos.

A imposição regulamentar, administrativa e cega de “áreas verdes”, em abstracto fora do contexto de desenho urbano é perversa, induzindo

respostas estereotipadas e sem critério de áreas de cedências para “espaços verdes” (28m²/fogo), sem atender à sua agregação e integração útil com escala urbanística significativa.

- 226.** O conceito de “*espaço verde*” é desadequado e equívoco. É importante desagregar os espaços livres, públicos e privados, assim como outros espaços disponíveis para suportar vegetação intencionalmente plantada no tecido urbano como factor de composição arquitectónica e paisagística e de amenização microclimática.
- 227.** Os “*espaços verdes urbanos*” não são uma classe de uso do solo nem categoria, são elementos de composição do sistema urbano. Os parques urbanos e os jardins públicos são espaços necessariamente infra-estruturados, com rede de caminhos, redes de rega, rede de água potável, energia eléctrica para a iluminação, instalações sanitárias ligadas à rede de esgotos, etc. e ocupam uma parcela própria que geralmente se configura ao nível do Plano de Pormenor, da operação de loteamento ou da gestão urbanística corrente. Raramente têm escala que justifique a sua identificação em Plano Director Municipal, a não ser num contexto programático desterritorializado.

ESPAÇO INDUSTRIAL

- 228.** O “*espaço industrial*” deve ser considerado uma utilização com sentido na categoria de uso urbano, ou como singularidade no espaço rústico. A actividade industrial nunca é assumida como um uso do solo, sendo sempre uma utilização do solo contextualizada numa categoria de uso do solo, geralmente o urbano, mas pode ocorrer como uma singularidade no espaço da categoria de uso agrícola ou de uso florestal.
- 229.** A monofuncionalidade em princípio é um acto de segregação racionalista e empobrecedor da vida urbana. Por razões funcionais, há situações em que o urbanista se vê obrigado a optar por um zonamento de carácter monofuncional por razões de controlo da poluição e de salvaguarda de relações de vizinhança. É esse o caso das zonas industriais, quando as actividades em causa são incompatíveis com a sua integração em zonas de utilização mista onde tenha lugar também a habitação. Sempre que possível é vantajoso criar tecidos urbanos

abertos a uma utilização diversificada na condição de não haver perturbações nos desejados níveis de segurança e conforto.

- 230.** O conceito de urbanização programada, quando correctamente entendido e explicitado deveria constituir uma forma de disciplinar o mercado, disponibilizando os terrenos necessários para a urbanização efectiva com base na contratualização e no licenciamento nominal no sentido de não permitir a venda de prédios com projecto aprovado, mas só com a obra realizada. Desta forma defende-se o sector empresarial e os investidores de serem vítimas de práticas especulativas para poderem aceder ao solo urbanizável.
- 231.** As zonas industriais, à semelhança de toda a composição urbana, devem adoptar uma tessitura de lotes diversificada de modo a acolher actividades com exigências espaciais muito diferentes, contrastadas mas com sinergias que só funcionam com fortes relações de proximidade. Não existe qualquer razão lógica para que o PDM antecipe regras gerais cegas, redutoras, que irão funcionar com constrangimentos injustificados e negativos do desenho urbano e dos projectos de arquitectura, para além de desoptimizar a gestão financeira dos futuros empreendimentos. O PDM deve ser o suporte de um processo de planeamento contínuo e habilitado para apreciar os desenvolvimentos urbanos em tempo real, facultando aos órgãos autárquicos competentes a capacidade de avaliar e decidir de forma casuística os programas dos empreendimentos no processo da sua realização efectiva.

ESPAÇO DE INDÚSTRIA EXTRACTIVA

- 232.** Estas actividades extractivas são controladas pela Direcção-Geral de Geologia e Energia e outras entidades competentes, cujo procedimento se encontra definido na lei geral. Nestas matérias é importante a articulação entre as competências dos Municípios em matéria de ordenamento do território e a Administração Central. A condução processual destes casos deve tirar partido da relação de proximidade que as Câmaras Municipais têm com o território. Esta articulação é particularmente útil, designadamente no controlo ambiental, implantação de redes de infra-estruturas especiais e relações de

vizinhança.

O PDM deve contribuir para essa articulação, identificando as zonas do concelho onde existem indústrias extractivas e outras com impactos ambientais que merecem acrescidos cuidados. As minas e pedreiras são conduzidas com base em planos de lavra e devem ter no seu horizonte a qualificação da paisagem no fim da exploração. Não se trata de repor a situação inicial do terreno, o que geralmente não tem sentido, mas interpretar as alterações geomorfológicas decorrentes da actividade extractiva e configurar uma modelação final do terreno, enquadrada num projecto de paisagem que seja útil e aprazível. O objectivo é assegurar que não fique uma ferida no território e que durante a actividade se controlem factores de perturbação que incomodem as populações residentes. Como chamada de atenção, referimos os cuidados a ter com o ruído, a produção de poeiras, o transporte de mercadorias em veículos pesados com efeitos de desgaste acentuado do piso das vias, riscos de poluição dos cursos de água e do lençol freático e tempos de exploração.

- 233.** O PDM deve ter informação e avaliação estratégica sobre os recursos minerais do concelho, em função do seu valor, ponderando custos e benefícios, nomeadamente as externalidades positivas e negativas, e naturalmente respeitando os direitos que assistem às relações de boa vizinhança com os proprietários dos terrenos envolventes dos perímetros da exploração.

ESPAÇO AGRÍCOLA

- 234.** Os “solos agrícolas” são aqueles que estão integrados em explorações agrícolas e efectivamente adaptados à actividade agrícola, isto é, são campos que foram objecto de arroteamento, modelação e despedrega, constituindo campos de solo arável com sentido útil para a economia agrária. O uso agrícola é essencialmente determinado pelo interesse dos agricultores na utilização de campos de cultivo.

- 235.** É importante distinguir os espaços destinados a uma agricultura extensiva das explorações agrícolas intensivas, considerando em ambos os casos a sua relação com a actividade pecuária. Os regulamentos dos

PDM de primeira geração ignoraram a base estruturante das explorações agrícolas e florestais e trataram de uma forma abstracta os espaços rústicos, incidindo quase exclusivamente na criação de condicionantes e de proibições absurdas, como é o caso da Reserva Agrícola e da Reserva Ecológica, com as consequências que estão à vista: não consideraram as diferenças e, portanto, não distinguiram claramente o uso silvestre/florestal do uso agrícola, nem consideraram as especificidades das actividades pecuárias, que carecem de um tratamento específico no capítulo da pecuária industrial, a qual nem sempre se pode resolver de forma simplista no contexto geral do uso agrícola ou florestal. Em todo o caso, convenhamos que há uma revisão a fazer no sentido de tornar os PDM em instrumentos amigos das explorações agrícolas e florestais, tomando-as como elementos estruturantes do ordenamento agro-florestal.

- 236.** O sector agrícola experimentou importantes mutações nos últimos vinte anos, em grande parte despoletadas pela adesão à União Europeia. O dinamismo empresarial e demográfico do sector primário, as favoráveis condições edafoclimáticas, a proximidade de um mercado de 500 milhões de habitantes, a situação geográfica privilegiada no contexto das redes de transportes transnacionais e a vizinhança de polos de investigação e de transferência de novas tecnologias agrárias, proporcionam o desenvolvimento do sector, tirando partido dos apoios comunitários. Globalmente, a economia agrária está hoje fortemente dependente do sistema de subsídios e apoios comunitários, sem os quais em muitas regiões dificilmente se manteria a actividade agrícola. Mercê das condições climáticas e da diversidade geomorfológica e pedológica, Portugal reúne condições para desenvolver a sua agricultura em nichos onde pode ser muito competitiva. O problema está na disponibilidade do solo a preços razoáveis e com escala para sustentar explorações viáveis e também na vertente técnica e organizacional das empresas agrícolas e nos indispensáveis serviços públicos de extensão agrícola com uma forte vertente técnica e científica.
- 237.** É importante referir o considerável dinamismo da alteração do uso do solo entre os diferentes subsectores do complexo agro-florestal verificados no país, em resposta às alterações socioeconómicas e aos mercados de produtos agrícolas. Com efeito, a um período de certa

estagnação, resultante do colapso dos sistemas agrários tradicionais, a partir da década de 50 do século passado e que conduziu ao abandono da agricultura em extensas áreas, sucedeu um período de transformação de usos, no decorrer do qual se procedeu à arborização de terrenos agrícolas marginais.

- 238.** A política agrária estrutura-se com lógicas diferenciadas para o nível local, regional, nacional e da união europeia. A abertura do espaço europeu a um mercado globalizado e a subsidiação da PAC (Política Agrícola Comum) condicionam as estratégias da agricultura portuguesa, com efeitos que devem ser considerados e trabalhados ao nível dos PDM nos concelhos que têm espaços relevantes para os usos agrícola e florestal.
- 239.** O uso agrícola tem um carácter indicativo, ao contrário do que acontece com os usos florestal e urbano, os quais devem ter um carácter imperativo. Não é necessário que o Estado se substitua aos empresários agrícolas para assegurar a produção de bens alimentares e de matérias-primas provenientes da actividade agrícola. As políticas de solos para cada um dos usos do solo são muito específicas e visam esclarecer os mercados fundiários sobre os respectivos valores de rendimento e garantir a sustentabilidade económica e financeira da correcta condução do uso do solo.
- 240.** No quadro do planeamento do território e das políticas de solos tem sentido a demarcação dos espaços afectos ao uso agrícola, os quais devem estar enquadrados em empresas agrícolas estáveis de diversas tipologias:
- a)** Empresas agrícolas familiares imperfeitas, geralmente localizadas em periferias urbanas de minifúndio - caracterizam-se pelo facto de o rendimento proveniente da actividade agrícola ter uma expressão de segunda ordem na formação do rendimento familiar, o qual provém principalmente do trabalho no sector secundário ou terciário;
 - b)** Empresas agrícolas que proporcionam uma autonomia económica ao empresário agrícola - em princípio são empresas que precisam de ter mais de 40ha de regadio ou então de vinha em região demarcada;
 - c)** Explorações de agricultura extensivas em que a sua dimensão deve ser superior a 400ha.

- 241.** A actividade agrícola alicerça-se em explorações que têm exigências de infra-estruturação básica de acessos, electrificação dos centros de lavoura e redes de rega. Há uma relação de proximidade e de apoio das próprias explorações na estrutura de povoamento, ligada a esta actividade. A população activa na agricultura necessita de ter acesso a todos os serviços e equipamentos sociais à semelhança da população urbana.
- 242.** O espaço de uso agrícola carece de uma compartimentação onde os campos de cultivo sejam enquadrados por maciços, orlas e cortinas arbóreas, integrando a rede hidrográfica devidamente regularizada, preservada e tratada. Quando as explorações agrícolas são constituídas por múltiplas parcelas desconexas é importante considerar que:
- A distância das parcelas dependentes à parcela autónoma, onde está o centro de lavoura, é um factor crítico para a produtividade da exploração e daí a importância do emparcelamento agrário;
 - A divisão da propriedade rústica é, por princípio, um factor negativo para a agricultura e para a floresta;
 - A alienação avulsa de parcelas de uma exploração é problemática, principalmente quando se trata da parcela autónoma, deixando ao abandono as parcelas dependentes;
 - O parcelamento da propriedade rústica está geralmente associado a fenómenos de povoamento disperso, com tudo o que isso tem de negativo.
- 243.** Não é correcto definir diversas categorias de espaço agrícola. O espaço agrícola em si corresponde a uma única categoria de uso do solo, a qual se pode desdobrar em diversas culturas e tipologias de compartimentação. Não é, portanto, acertado, à luz dos princípios taxonómicos dos usos do solo, considerar diversas categorias de uso agrícola. Na categoria de uso agrícola distinguem-se configurações de compartimentação e de campos de cultivo associadas à geomorfologia dos sítios, e desdobram-se em diversas modelações e divisões do terreno, onde têm lugar culturas e práticas agronómicas. Na caracterização das unidades territoriais de uso agrícola, em vez do conceito de “aptidão do solo”, tem mais sentido trabalhar sobre as “limitações” edafoclimáticas que as explorações agrícolas terão de

enfrentar e eventualmente superar nas suas práticas de cultivo.

- 244.** O objectivo dos planos territoriais relativamente ao sector agrícola é fomentar a estabilidade das explorações agrícolas, melhorar a sua estrutura fundiária, a rede de infra-estruturas e serviços que lhes dão apoio e – considerando as orientações estratégicas para o desenvolvimento económico – disponibilizar o solo necessário para responder à procura de solo por parte de novos agricultores. O planeamento do sector dos espaços agrícolas é indissociável da realidade dos mercados de produtos agrícolas e das regras estabelecidas no quadro da PAC. É importante um esforço no sentido de ajustar os conteúdos dos PDM para que este plano considere e se comprometa, de modo casuístico, em dar apoio ao desenvolvimento das explorações agrícolas do concelho, às necessidades de habitação dos agricultores e à sua integração na estrutura do povoamento local e regional.
- 245.** A classificação dos espaços agrícolas em PDM deve ser agregada e relativamente simples, deixando os desdobramentos para os planos sectoriais da agricultura. Ao PDM compete estabelecer uma orientação genérica com base nas categorias e classes de uso do solo que dê suporte a uma afectação dos espaços ao uso agrícola e contribua para a disponibilização do solo agrícola, indo ao encontro da procura por parte dos agricultores. O PDM pode também articular-se com os serviços agrários do Governo no sentido de ajudar a promover acções de extensão agrícola e desenvolvimento de benfeitorias necessárias para melhorar a estrutura agrária regional e local.
- 246.** A gestão do território tem sido perturbada pela inadequação de conceitos e regimes, como é o caso da RAN e da REN, os quais, para além da irracionalidade que comportam em si, são impostos como um *dictat* a todo o processo de elaboração do PDM. Algo está mal quando a administração do território, consciente deste problema, convive de forma quase acrítica e passiva com estas situações.
- 247.** A revisão do PDM constitui uma oportunidade para aprofundar a equação dos problemas relativos à estrutura fundiária. Partindo da

actual situação cadastral, do perfil dos proprietários e dos usos, utilizações e actividades instalados, é um desafio à criatividade do planeamento, à concepção e à escolha das soluções para estabelecer uma conformidade entre os direitos da propriedade e a disponibilidade do solo para os melhores e mais rentáveis usos e utilizações, observando aqui o interesse das populações residentes e o desenvolvimento do país na dupla perspectiva de Estado e do poder autárquico.

- 248.** É frequente apresentar-se como desculpa para o desordenamento do território costumes atávicos instalados na cultura das populações que se constituem como um poder conservador que impede a reestruturação cadastral da propriedade rústica, nomeadamente em operações de emparcelamento e dimensionamento das explorações florestais e agrícolas. Pressupõe-se o poder de uma cultura e de uma tradição arreigada a direitos de propriedades arcaicos que bloqueiam a concepção e implementação de uma política de solos moderna. Curiosamente, estes preconceitos e desculpas coexistem com os violentos atentados ao direito da propriedade, como acontece com o regime de tributação do património instituído em 2003. As causas do desordenamento do território encontram-se não na suposta oposição das populações à inovação, mas no conteúdo das leis e dos planos territoriais. As populações em geral e o sector empresarial em particular estão naturalmente abertos e interessados em transformações que contribuam para melhorar as suas condições de vida e valorizar o meio onde habitam e trabalham. Não pode haver bom urbanismo e bons planos territoriais que conflituem com os direitos das populações e com a sua qualidade de vida.

A disfunção da estrutura fundiária da propriedade, associada ao excessivo parcelamento e ao abandono de muitos prédios rústicos e urbanos, sempre que foi assumida de uma forma clarividente e esclarecedora pelos planos territoriais, teve êxito nos empreendimentos urbanos de iniciativa pública. No que respeita ao sector agro-florestal, as poucas acções de emparcelamento não tiveram resultados animadores por falhas dos instrumentos de suporte do sistema de planeamento onde a metodologia e os conteúdos dos planos sectoriais aplicados à agricultura e à floresta se caracterizam por uma pesada e dispendiosa burocracia, distanciamento e falha de participação dos

agricultores.

- 249.** A questão da propriedade fundiária é indissociável da escala das explorações florestais e agrícolas e da funcionalidade do prédio, em geral. As condições em que um prédio pode ser dividido, fraccionado e alienado é assunto que merece uma especial atenção para evitar o parcelamento e a fragmentação disfuncional, não só da propriedade fundiária mas também e fundamentalmente para evitar o desmantelamento das explorações agrícolas e florestais, observando a integridade do seu parcelário. As prerrogativas da propriedade privada devem ser compatibilizadas com a salvaguarda do uso agrícola e florestal, nomeadamente face às expectativas e pressões de interesses associados a eventuais desenvolvimentos imobiliários deslocados e a operações especulativas assentes na simples divisão da propriedade rústica.
- 250.** Cumpre aos planos territoriais ajudar a formatar e a estabilizar as explorações agrícolas, ajustando-as em função da evolução dos padrões de vida e de conforto exigidos pelas famílias dos agricultores, considerando as necessárias adaptações, que passam pela transformação das estruturas de apoio às práticas agrícolas e à habitação do agricultor. A dimensão das explorações agrícolas é um problema complexo que não pode deixar de ser enfrentado de uma forma casuística e que envolverá, necessariamente, políticas e operações de reestruturação fundiária.
- 251.** Uma tipologia urbana interessante é a dos aglomerados de vilegiatura, onde prevalece o valor das paisagens rústicas e românticas trabalhadas por um desenho urbano e paisagístico e onde os edifícios são envolvidos por jardins, parques, matas, bosques e campos de cultura. Neste modelo há lugar para uma combinação diversificada de utilizações, num tecido misto de habitação, comércio e serviços, com especial abertura para o turismo, mas sem ficar fechado a outras valências, como centros de administração de empresas e de outros serviços, com especial estímulo ao comércio tradicional. A Sintra romântica, o Luso, a Granja e a Curia, na sua expressão dos anos 50, são exemplos deste padrão de aglomerado urbano.

UNIDADES DE CULTURA DOS TERRENOS RÚSTICOS

- 252.** O conceito de “*unidade mínima de cultura*” teve, originalmente, em 1929 (D.L. n.º 16 731, de 13 de Abril), como objectivo evitar as fugas ao fisco através de isenções técnicas do pagamento da contribuição predial dos imóveis de pequena dimensão. Surgiu no âmbito de uma reforma tributária e na sua génese não existiram quaisquer motivações de ordem agronómica, económica ou de ordenamento do território. É por isso surpreendente como se introduz esta regra espúria nos regulamentos dos planos com efeitos desastrosos, perante a passividade dos órgãos políticos, técnicos e administrativos responsáveis pelo planeamento do território.
- 253.** O conceito e os parâmetros da unidade mínima de cultura são absurdos, têm uma origem obscura, supostamente fiscal, arcaica e são abusivamente utilizados nos regulamentos dos PDM e na prática administrativa corrente do território, à margem do mais elementar exercício crítico e de bom senso urbanístico. Este parâmetro não tem qualquer relação com os limiares a partir dos quais a exploração agrícola se torna rentável e capaz de sustentar o agricultor. Estamos perante um pretexto para promover a divisão da propriedade e o parcelamento desestruturado dos espaços de uso agro-florestal, dando cobertura a expansões urbanas disfuncionais e à construção dispersa para as mais diversas utilizações.

EDIFICAÇÕES NO ESPAÇO AGRÍCOLA

- 254.** A par de um proibicionismo aparentemente radical, os planos acabam por ser permissivos à construção dispersa e ao desordenamento do território. Observem-se os regimes de excepções à proibição da edificação nos espaços rústicos, fora dos perímetros urbanos, pondo em causa a dominância do uso agrícola e silvestre nesses espaços. Antes de estabelecer o conjunto de regras para disciplinar a edificação fora dos perímetros urbanos, o PDM deve estabelecer as opções de estruturação do povoamento, privilegiando a concentração dentro dos aglomerados urbanos, para bem da mobilidade e de todos os outros factores de conforto e de segurança e, só depois, atender à disciplina da construção

fora dos perímetros urbanos, em meio rústico, sempre no regime de excepção, sem perder nunca a sua articulação com o uso florestal e agrícola e com a rede urbana.

- 255.** Não se compreende nem se pode aceitar que quer os PROT quer os PDM permitam a construção de habitação em meio rústico em parcelas mínimas de 1 ou mesmo de 4 hectares. A razão para permitir a habitação fora dos perímetros urbanos advém do sentido funcional de grandes explorações agrícolas e florestais que carecem de um centro de lavoura com escala e é sempre a partir daí que se pode considerar a construção de mansões, solares ou mesmo de unidades hoteleiras singulares, sendo de considerar que estas ficam melhor enquadradas em parques florestais de uso múltiplo do que em explorações agrícolas.
- 256.** Por princípio, as urbanizações e as construções devem ser programadas e justificadas para responder às necessidades da procura e localizar-se dentro de perímetros urbanos, os quais, por sua vez, devem disciplinar a expansão dos tecidos urbanos existentes em mancha contínua e segundo uma programação espacial e temporal com lógica urbanística. Fora dos perímetros urbanos deve ser respeitado o estatuto do espaço rústico, onde, por princípio, só se deve admitir a construção de edifícios de apoio às actividades agro-silvo-pastoris.
A implantação de elementos do sistema urbano fora dos perímetros urbanos é uma excepção devidamente fundamentada por necessidades funcionais e, como tal, casuisticamente consideradas e tratadas.
- 257.** Os planos territoriais justificam-se como instrumentos de estímulo e apoio à instalação das estruturas que dão suporte às actividades económicas. Não se justifica que um PDM estabeleça regras soltas sobre matéria não tratada nem tratável no PDM e que neste não pode ser tecnicamente justificada nem controlada, criando apenas uma fonte de conflitos desnecessários e de prejuízos. A título de exemplo, não se vislumbram razões para que num PDM se regule a altura das estufas de produção agrícola forçada, a área por estas ocupada dentro das parcelas ou a distância entre elas. É uma matéria sectorial do foro da engenharia agronómica.

ESPAÇO FLORESTAL

- 258.** Na definição de “*espaços florestais*” abarca-se essencialmente os perímetros de produção florestal, os quais fazem parte do conjunto, mais amplo, dos “*espaços silvestres*”, dentro dos quais se incluem, para além dos florestais, os espaços silvo-pastoris e todos os espaços naturais de vegetação espontânea, que não assumem a estrutura de uma floresta. Nos espaços silvestres incluem-se também grande parte das áreas classificadas de parques e reservas, os terrenos incultos, os improdutivos e ainda as águas interiores.
- 259.** A macrozonagem nacional do risco de incêndio é um instrumento de gestão muito dinâmico e sectorial que não se presta a ser tomado como uma condicionante plasmada de forma estática e permanente sobre o espaço silvestre. Sendo importante na vertente da mitigação dos riscos de incêndio e programação do combate aos fogos, não tem força para se afirmar como determinante na planta de ordenamento do PDM e pode não ser compatível com a estrutura dos usos do solo e com os horizontes temporais adoptados no plano. É, portanto, deslocado obrigar as Câmaras Municipais à elaboração de um cadastro, actualizado anualmente, das áreas percorridas por incêndios florestais e, na esfera dos PDM, à identificação das áreas de povoamentos florestais e classificação das respectivas manchas, estabelecendo medidas de prevenção contra incêndios nessas áreas. Estas são competências da administração florestal que, por razões de escala, se devem situar a um nível supramunicipal, com planeamento sectorial ajustado às circunstâncias de uma realidade territorial que pode sofrer dinâmicas inesperadas, nomeadamente em resultado de incêndios e que, por isso, não se enquadra no âmbito operativo do PDM.
- 260.** As incapacidades, os erros e a ausência de uma gestão florestal, perante a catástrofe anualmente repetida dos incêndios florestais, leva à produção de legislação com medidas precipitadas e desproporcionadas, como seja o estabelecimento de disposições e de servidões relacionadas com a protecção da floresta e dos edifícios e equipamentos sociais face aos riscos de incêndio, prescrevendo, designadamente, que os terrenos devem ser limpos numa largura mínima de 100m à volta dos

aglomerados, sempre que estes se incluam em espaços florestais. Este tipo de discurso tem leituras e interpretações que levam ao abate indiscriminado de todas as árvores nas referidas zonas de protecção, o que é um exagero e, muitas vezes, um atentado a valores naturais e paisagísticos.

Se por um lado é necessário um critério de prudência e racionalidade nas autorizações para edificar em espaços silvestres, convenhamos que por outro lado tal não justifica que a gestão dos espaços de uso silvestre fique sujeita a um proibicionismo generalizado, simplista e empobrecedor do território. Em zonas de risco extremo, a edificação não deverá em princípio ser admitida, mas deve haver margem para excepções, ficando estas condicionadas à adopção de cuidados especiais de protecção, vigilância e meios de combate aos incêndios, por parte dos proprietários e outros produtores florestais que possuam ou detenham a administração dos terrenos e das edificações em causa.

261. Como facilmente se compreende, a designação “*florestal*” não é feliz, sendo mais adequado e lógico a designação de uso “*silvestre*”. Todas as florestas são espaços silvestres, mas nem todos os espaços silvestres são florestas. Em sede de planeamento florestal diferenciam-se espaços florestais de produção, espaços silvestres de protecção (terrenos rochosos e dificilmente acessíveis, ecossistemas agrestes com acentuadas limitações), espaços silvestres de conservação de *habitats*, de protecção a espécies de flora e de fauna selvagens, de geomonumentos, espaços de silvopastorícia, caça e pesca nas águas interiores, espaços silvestres de recreio, incluindo os espaços florestais de uso múltiplo, estando sempre presente a vertente estética da paisagem.

EDIFICAÇÃO NO ESPAÇO FLORESTAL

262. Por princípio nunca haverá lugar à existência de loteamentos urbanos em meio rústico. Sempre que ocorre um loteamento, ele tem lugar num meio urbano já existente ou dá origem a um novo perímetro urbano. Pretende-se assim assegurar uma demarcação absoluta entre o meio urbano e o meio rústico e estabelecer, com este princípio, uma base estruturante do ordenamento territorial.

- 263.** Atendendo às novas realidades estruturais do povoamento e das acessibilidades, para uma optimização da rede urbana, da mobilidade das pessoas e dos custos das redes de infra-estruturas e, paralelamente, para uma preservação mais eficaz dos espaços de uso silvestre e agrícola, em especial das zonas únicas, tem sentido a restrição da possibilidade de edificação no meio rústico, observando as necessidades funcionais das actividades próprias deste meio, assim como a necessidade de localização de elementos do sistema urbano fora dos perímetros urbanos.
- 264.** A edificação dispersa em espaços silvestres, nomeadamente no caso de edificações destinadas a uso habitacional, aumenta e intensifica os esforços e custos do combate aos fogos na defesa da segurança e integridade de pessoas e bens, em detrimento do bom ordenamento florestal, e aumenta o risco de ocorrência de incêndios, pelo que deve ser prestada particular atenção à sua regulamentação. A permissividade injudiciosa na edificação em meio rústico põe em causa a dominância e estabilidade do uso silvestre, do uso agrícola e impede a correcta salvaguarda e valorização das zonas únicas.
- 265.** No que diz respeito à actividade mineira, deve ser assegurado que, após a cessação da exploração de recursos geológicos e sua recuperação, os terrenos em causa retornam à condição sustentável do uso silvestre.
- 266.** Quando a silvopastorícia ocorre em terrenos ocupados por montado, sistema tipicamente agro-silvo-pastoril, a agricultura e a pecuária sob coberto são consideradas actividades concomitantes.

INFRA-ESTRUTURAS EM ESPAÇO-CANAL

- 267.** Os “*espaços-canal*” são corredores cativados por infra-estruturas geralmente de nível regional e nacional, que condicionam a topologia das relações locais, criando efeitos-barreira que podem chegar ao ponto de impedir a comunicação entre as margens, como acontece nas auto-estradas e nos caminhos-de-ferro.

Dado que estão permanentemente a ser criadas e extintas servidões de infra-estruturas, é ingrato o seu registo e regulamentação em sede de PDM ou de outros planos territoriais que têm um procedimento pesado,

com horizontes temporais muito longos. Em qualquer caso, é incontornável o traçado dos corredores reservados a infra-estruturas previstas em planos sectoriais, recomendando-se um esforço de rigor e de redução das incertezas sobre estas condicionantes, de modo a causar o mínimo de prejuízos e de incómodos colaterais, nomeadamente no que diz respeito ao efeito de expropriações indirectas.

268. O espaço-canal corresponde a uma singularidade negativa que condiciona fortemente todo o espaço envolvente. Constitui uma utilização do solo que não tem densidade nem estrutura para constituir uma categoria de uso do solo e muito menos uma classe de uso do solo, até porque nunca corresponde a um uso dominante dentro de um agregado de unidades territoriais.

269. Os planos devem considerar as especificidades das políticas para as diversas redes de infra-estruturas básicas, ter em atenção o carácter do serviço público que prestam e o facto de constituírem monopólios naturais. A evolução tecnológica das redes é muito dinâmica, assim como a sua operacionalidade. Cada rede não prescinde dos seus planos sectoriais. Contudo, compete ao urbanismo exercer uma coordenação integrada do conjunto das redes e a sua harmonização no sistema territorial. Os oleodutos, gasodutos, redes de distribuição de água, colectores de esgotos, telecomunicações e linhas da rede eléctrica têm lógicas e contextualizações próprias e muito distintas das infra-estruturas de transportes (estradas nacionais, vias municipais e vias férreas), mas a justaposição dos seus traçados e relação com a rede urbana requer optimizações que não se compadecem com a autonomia das lógicas estritamente sectoriais.

REDE MUNICIPAL DE ESTRADAS E CAMINHOS

270. É importante a lógica dos traçados e a conservação das estradas florestais e observar a sua hierarquia na rede viária do concelho, onde as estradas florestais (EF) se situam a um nível inferior ao dos caminhos municipais. Em princípio as estradas florestais deveriam ser interditas à circulação pública e reservadas aos serviços florestais competentes. O custo de construção de vias e de manutenção dos pavimentos é sempre muito elevado, o que justifica cuidados de optimização da rede viária, conjugada com a necessária agregação do povoamento, e a uma

localização racional das actividades no que diz respeito à acessibilidade. O custo de manutenção dos pavimentos é um importante factor a ponderar no planeamento da rede viária.

RECURSOS AQUÍCOLAS

- 271.** A expressão “*recurso aquícola*” surge geralmente associada à pesca e à produção piscícola em águas interiores. É pertinente incentivar as actividades aquícolas que podem ser as mais diversas e beneficiam de ajudas comunitárias e nacionais, além de apoios municipais e de investimento de capitais privados. Nas zonas ribeirinhas tem sentido dar abertura à exploração de sistemas de produção de tipo intensivo ou semi-intensivo de peixes, moluscos, crustáceos e também de algas e outros recursos com expressão económica.
- 272.** As zonas húmidas, cordões costeiros e margens fluviais são as que apresentam menores limitações para a instalação de viveiros ligados à aquicultura, pelo que devem ser criadas condições favoráveis ao empreendedorismo neste sector, sem pôr em causa a preservação de valores naturais. Não é racional que os PDM, no seu regulamento, e numa atitude dogmática, interditem liminarmente todas as actividades aquícolas nestas zonas, revelando a presença no planeamento de um discurso ideológico e estereotipado que se apropria dos planos, criando obstáculos à economia e ao próprio ordenamento do território.
- 273.** A rede hidrográfica, com a sua função estruturante, merece um tratamento próprio e singular, observando princípios da hidrologia e atendendo à gestão dos recursos hídricos para os diversos usos do solo e actividades socioeconómicas. Os critérios do planeamento territorial devem procurar maximizar o tempo de concentração retendo a água no solo, regularizar os cursos de água corrigindo regimes torrenciais e reduzir ao mínimo necessário o consumo de água, principalmente em actividades poluentes, de modo a poupar também no seu tratamento. Nos cursos de água, em princípio, deve ser salvaguardada a vegetação ripícola como garante da estabilização e protecção das margens contra a erosão. Esta vegetação constitui também um importante nicho ecológico para a fauna selvagem que deve ser protegido e tratado. Salvaguardado este princípio, é importante compreender e atender às

singularidades das zonas ribeirinhas urbanas onde pode ser necessário e correcto construir margens com paredões de pedra, criando um enquadramento arquitectónico funcional, confortável, limpo e seguro.

ESPAÇO URBANIZÁVEL

- 274.** Na prática, o espaço urbanizável demarcado nos PDM tem sido interpretado tacitamente como um acto constitutivo de direitos de urbanizar e de construir para os particulares, com o efeito de valorizar esses solos de uma forma perversa e indutora de patologias nos mercados financeiro e fundiário. Acontece também que esses terrenos, devido à sua sobrevalorização, ficam quase inacessíveis aos promotores imobiliários. Pode-se constatar que o estatuto de espaço urbanizável constitui um sério óbice à urbanização desses espaços, os quais ficam expectantes, num contexto altamente especulativo. O PDM deverá consciencializar esta realidade e corrigi-la.
- 275.** Para a gestão urbanística de espaços urbanizados e estabilizados, o actual PDM estabelece índices de renovação ou impõe de forma generalizada a conservação, sem chegar a focar o tecido urbano da cidade a um nível operativo, o que a escala do PDM também não permite fazer, pois tal só é possível trabalhando a informação cartográfica à escala 1:2000, ou superior, e, mesmo assim, sem dispensar a observação *in loco* e uma avaliação casuística. Portanto, os PDM excedem a sua capacidade analítica e prescritiva e induzem a práticas urbanísticas incorrectas com prejuízo para o exercício profissional. O PDM desvaloriza e anula o desenho urbano, ao mesmo tempo que legitima uma administração urbanística sem planos de urbanização (Planos Gerais de Urbanização e Planos de Pormenor), os quais quase deixaram de ser elaborados e, quando o são, os seus conteúdos são parcos em desenho e composição urbana e imagem arquitectónica, centrando-se essencialmente no parcelamento e na atribuição de índices de construção e disposições regulamentares de carácter jurídico-administrativo que, geralmente, condicionam de forma negativa o normal processo conceptual e criativo da arquitectura e das engenharias.
- 276.** No que diz respeito aos espaços urbanizáveis, seja para uso misto, seja

para zonas industriais, o PDM demarca manchas e atribui-lhes parâmetros de construção, de implantação e número de pisos sem conhecer e avaliar os efeitos destes parâmetros sobre um desenho de composição urbana em concreto, o que só seria possível através de estudos de pormenor com uma forte componente arquitectónica fundamentada em programas estruturados para um empreendimento concreto. Na primeira geração dos PDM os índices foram geralmente demarcados por excesso. Em resultado deste procedimento, os terrenos urbanizáveis sofreram imediatamente uma valorização em sede de mais-valias simples que, em muitos casos, dificulta ou mesmo impossibilita a sua disponibilização para os promotores interessados em promover a urbanização, tirando fluidez ao mercado de solos.

277. O modo como os PDM estabeleceram os espaços urbanizáveis teve como efeito a valorização desses solos, geralmente rústicos, colocando-os em patamares de valores exorbitantes e com elevado grau de indecisão sobre a oportunidade de venda, o que dificultou a sua efectiva urbanização. Podemos mesmo constatar que o estatuto dos espaços urbanizáveis impediu muitas vezes a sua disponibilização para serem de facto urbanizados. Criou-se uma vertente especulativa paralisante. Podemos assim dizer que os PDM dificultaram a urbanização dos terrenos que pretendiam urbanizar.

278. Embora autores de direito do urbanismo sustentem que os PDM não constituem direitos na esfera privada dos proprietários dos terrenos urbanizáveis, o Código das Expropriações contradiz esse facto ao considerar que para o cálculo da indemnização em acto de expropriação de prédios por interesse público o seu valor é calculado com base nos usos e índices estabelecidos em sede de planos territoriais (PDM inclusive) plenamente eficazes. Por outro lado, a determinação do valor de caução de prédios para efeitos de crédito hipotecário foi influenciada pelas classificações e parâmetros constantes nos PDM, o que ajudou à criação de activos sobreavaliados que estão também na origem da crise financeira que eclodiu em 2008.

Os PDM, tal como estão configurados, não são um bom instrumento de gestão municipal do território, observando-se que, na realidade, têm desvalorizado a prática do planeamento urbanístico — o que é agravado com a dificuldade de desenvolvimento, em tempo útil, de PU e PP — e

forçam a gestão municipal a aprovar urbanizações avulsas à margem de um enquadramento e de um desenho urbano coerentes.

- 279.** É urgente observar o reflexo dos planos territoriais sobre os comportamentos do mercado nos seus diversos segmentos. Note-se que jamais qualquer dos instrumentos de planeamento territorial que vigoram em Portugal desde os anos 60 dedica qualquer atenção ou referência aos valores do mercado fundiário e muito menos à influência dos conteúdos dos planos sobre os comportamentos desse mercado.
- 280.** Os PDM distinguem as manchas de *“espaço urbano”* e de *“espaço urbanizável”*. Acontece que o critério e a forma de demarcação do espaço urbano não tem especificamente o propósito de delimitar perímetros urbanos consolidados, porquanto integra espaços não urbanizados e espaços urbanizados não consolidados, resultando assim que dentro do espaço urbano existem significativas áreas de expansão cuja capacidade de carga deveria ser avaliada e parametrizada em resultado de programas e desenhos de pormenor. Esta questão é importante na medida em que vai ao encontro da necessidade de se diferenciar zonas com características distintas dentro das referidas manchas de espaço urbano. Situações que se querem diferentes e com identidade própria não podem ser tratadas de uma forma idêntica, com a mesma regulamentação, sem referências e estudos de imagem urbana.
- 281.** Os PDM, geralmente, não estabelecem qualquer programação sequencial para a expansão urbana nem definem critérios de continuidade relativamente ao tecido urbano a partir do existente. Para tal, seria necessário complementar os PDM com Planos de Urbanização e de Pormenor, por sua vez, apoiados em instrumentos de gestão fundiária, que devem alicerçar o direito do Município à iniciativa da expansão urbana reconhecendo a utilidade pública em sede de processo expropriatório de terrenos para urbanizações de iniciativa municipal.
- 282.** Os índices urbanísticos e tipologias que decorrem do Regulamento dos PDM para as zonas de expansão urbana são geralmente maximalistas e induzem o desenvolvimento de urbanizações onde predomina a habitação colectiva em tipologias reduzidas, T1 a T3, cuja imagem

urbana tende a ser muito repetitiva e monótona. Não foram considerados instrumentos de análise de monitorização e de informação para detectar sinais de saturação da oferta de apartamentos e de outros produtos imobiliários por segmentos de mercado. Esta falha está na origem dos excedentes imobiliários, do descontrolo da oferta e da insatisfação das procuras, nomeadamente no que concerne à qualidade urbanística e arquitectónica.

- 283.** Merece atenção a tese de que a regulação do mercado imobiliário, a disciplina da reabilitação e da conservação do parque edificado e a salvaguarda da boa imagem das cidades implicam a existência de uma oferta pública para arrendamento dirigida a todos os segmentos da procura. A oferta pública para arrendamento não só de habitação mas também de escritórios e naves industriais deveria corresponder a mais de 20% do parque edificado onde os preços deveriam ser justos e de referência para o mercado. A reabilitação e a conservação deveriam ser conduzidas de forma esmerada pelo Estado e pelos Municípios dando bom exemplo e constituindo uma base de sustentação importante para o sector da construção civil.
- 284.** Por princípio a gestão urbanística corrente deve ser aberta à dinâmica das utilizações e à inerente adaptação dos edifícios e demais espaços por razões funcionais. Os impedimentos e dificuldades que se colocam às obras de alteração e reabilitação do edificado e à reconversão da sua utilização constitui um entrave ao desenvolvimento. A imagem e a animação da vida urbana ganham com a diversidade das utilizações. Os planos e as urbanizações vinculam a forma e a utilização com rigidez e invariância absurdos. Há que mudar a filosofia dos planos, configurando-os de modo a não impedir estas dinâmicas adaptativas e a promover evoluções do espaço edificado correspondendo às exigências funcionais das utilizações que por sua vez acompanham a evolução tecnológica.
- 285.** O desaforo, a densificação moderada, a concentração funcional de serviços e a mobilidade são predicados que requerem generoso equilíbrio entre a expansão urbana e a carga de construção e respectivas volumetrias. Para se conseguir uma melhor coesão social, seria oportuno fomentar a oferta de tipologias da habitação com áreas

mais generosas, incluindo a unifamiliar isolada, em banda ou geminadas e, ao mesmo tempo, salvaguardar os valores da família alargada e solidária, como unidade fundamental de uma sociedade saudável. Não há razão para que a habitação unifamiliar integrada em lotes generosos configurados segundo a tipologia das “pequenas quintas” seja considerado como um luxo. Justifica-se uma profunda revisão das políticas de habitação e dos critérios de dimensionamento e definição das tipologias dos fogos tendo por referência o conforto, o bem-estar e a sustentabilidade das famílias.

- 286.** A problemática das expansões urbanas e da reabilitação dos edifícios em ruínas abandonados nos centros urbanos, dada a sua importância social e económica, justificaria a organização de amplos debates, especialmente dirigidos às instituições formadoras de opinião pública e publicada, às famílias e às empresas, em particular às de promoção imobiliária, no sentido de fazer pedagogia de análise e informação sobre as políticas mais convenientes para o desenvolvimento urbano.
- 287.** Ao nível do PDM não há condições para decidir a efectiva alteração geograficamente determinada do uso do solo de rústico para urbano e é também por isso que o conceito de “áreas urbanizáveis” gera problemas. Quando muito, poderia ficar-se por uma programação previsional de necessidades de crescimento urbano sem localizações vinculativas.
- 288.** As manchas urbanizáveis demarcadas em PDM enfraqueceram a capacidade de gestão urbanística dos Municípios e, na generalidade dos casos, induziram sobredensificações de construção, excessivo fraccionamento e concentração de fogos. Os terrenos classificados como urbanizáveis assumiram, na prática, direitos e valorizações excessivas que desregularam o mercado fundiário. A identificação de possíveis espaços urbanizáveis não deve ser feita de ânimo leve, de uma forma vaga, à margem de uma programação fundamentada e consequente, que deverá estar sempre próxima e comprometida com a sua efectiva implementação. De outro modo, estão a ser criadas expectativas sem sustentação e com consequências perniciosas, como sejam a inflação dos preços do solo e comportamentos de abandono das actividades e estruturas preexistentes. O PDM, com esta postura, foi

um grave impulsionador de desordenamento e de especulação. Portanto, nesta perspectiva, não é positivo o balanço dos resultados dos PDM de primeira geração. Para se resolver este problema tem de ser alicerçada uma política de solos com instrumentos à altura de regularem o mercado fundiário.

- 289.** Os PDM devem contribuir para arrumar e disciplinar os usos do solo ajudando a segmentar e regular o mercado fundiário. No que concerne ao uso urbano, o PDM deve preparar as condições favoráveis à programação da oferta de espaço edificado, de equipamentos sociais e de espaço público com uma política de solos que traga à posse do Município os terrenos necessários para a sua implementação. Neste processo o PDM deve ponderar as responsabilidades do Município ao receber espaços que têm custos elevados de construção/adaptação e manutenção. Cumpre também ao PDM a harmonia das unidades territoriais, como seja o enquadramento dos corredores de vale e as linhas de água e outros espaços sensíveis.

A QUESTÃO DOS ESPAÇOS URBANIZÁVEIS

- 290.** Não há vantagem de, em sede de PDM, distinguir entre “*espaço urbanizável misto*”, “*espaço urbanizável habitacional*” e “*espaço urbanizável de equipamento*”. Esta distinção faz-se a um nível de Plano Geral de Urbanização ou de Plano de Pormenor e, mesmo assim, requer flexibilidades abertas ao bom senso. O PDM pode indicar os equipamentos em carência nos aglomerados urbanos e proceder às suas localizações no contexto da rede urbana, mas o PDM não tem resolução para determinar a cativação e terrenos para a implantação de equipamentos. Não há portanto motivo para tirar graus de liberdade à gestão urbanística corrente com especificações inseguras, localizações precipitadas e comprometimentos deslocados.
- 291.** Os espaços actualmente classificados como urbanizáveis não apresentam, em si, características específicas que os vocacionem para a expansão urbana quando comparados com outros terrenos semelhantes localizados na vizinhança e que estão classificados como não urbanizáveis. Os PDM, ao utilizarem o conceito de espaços urbanizáveis, assumem o poder de quase arbitrariamente gerarem e darem mais-valias

simples aos proprietários dos solos rústicos abrangidos por esta classificação. A alteração deste estado de coisas em sede de revisão dos PDM implica uma procedimentalização que dê transparência ao acto de criar, parametrizar e distribuir mais-valias simples. Este procedimento já existiu na legislação de 1944 e portanto não seria propriamente uma novidade no nosso Direito Urbanístico.

- 292.** A resposta para o problema do controlo da parametrização e distribuição de mais-valias convoca também à devolução ao Município da competência, da capacidade e do poder para protagonizar o processo de urbanização como operação iminentemente pública. É necessário que a Câmara Municipal recupere a liderança e a iniciativa no comando do processo de urbanização programada, o que por sua vez trará confiança e segurança, que têm faltado, ao investimento privado no sector do imobiliário e da construção civil. A capacidade de planeamento urbanístico do Município tem de ser desenvolvida para além dos conteúdos do PDM, o que implica reforço dos serviços competentes e das suas equipas técnicas à altura de criar escola com sensibilidade urbanística e com memória.
- 293.** A sucessiva legislação produzida desde o Decreto 69/90 procura, de uma forma vaga e inconsequente, substituir o conceito de espaços urbanizáveis por espaços para urbanização programada, unidades operativas de gestão, com a faculdade do Município recorrer à imposição administrativa para a execução dos Planos de Pormenor, reclassificação do uso do solo, tudo isto em torno do objectivo de conferir aos Municípios maior protagonismo e operacionalidade na condução do crescimento urbano e na regulação do mercado imobiliário. Mas esta legislação enferma de confusão e de erros conceptuais na sua estrutura e daí o rotundo fracasso dos seus resultados. O abandono do conceito de espaços urbanizáveis para o substituir pelo conceito de espaços para expansão urbana programada implica um esclarecimento sobre se os PDM conferem ou não direitos de urbanização na esfera da propriedade privada. Há ainda a ter em conta o facto de o Código das Expropriações considerar para o cálculo do valor indemnizatório as possibilidades de construção atribuídas em plano territorial plenamente eficaz ou o valor do terreno mais valioso num raio de 300m.

294. Na prática da gestão dos PDM de primeira geração actuou-se como se os proprietários dos terrenos urbanizáveis tivessem o direito de urbanizar desde que cumprissem os parâmetros estabelecidos no Regulamento do PDM. Isto teve como consequência a expansão desordenada do povoamento com descontinuidades disfuncionais e uma automática valorização do solo rústico legitimada pela classificação do solo e parametrização atribuída em PDM.
295. Em alguns PDM o desenvolvimento das urbanizações e mesmo o licenciamento da construção, para reabilitação e renovação urbanas, ao ficarem dependentes da aprovação prévia de Planos de Pormenor, difíceis de ultimar com os conteúdos e procedimentos previstos na lei actual, nomeadamente no que concerne aos poderes de tutela e de acompanhamento, levou à degradação de significativas áreas de espaços urbanos devido ao vazio administrativo. Mais uma razão para se promover e simplificar o processo de elaboração de Planos de Pormenor, fazendo dos estudos urbanísticos uma prática corrente nos gabinetes de planeamento dos Municípios onde deve prevalecer a orientação e coordenação de um urbanista profissional com experiência e mérito no desenho e na composição urbana.
296. Em vez de se suprimir ou de algum modo restringir as áreas urbanizáveis, aumentando a tensão do mercado através de uma redução de oferta potencial, a solução porventura mais lógica passará por:
- a) Alterar a designação de “espaços urbanizáveis”, passando a referir-se em PDM ***“espaços disponíveis para o Município programar e decidir sobre a eventual expansão urbana”***;
 - b) Em caso algum o proprietário de terrenos rústicos, incluídos em espaços disponíveis para o Município urbanizar, poderia invocar esse estatuto para reivindicar qualquer direito de urbanização, ou de algum modo agir ou pressionar nesse sentido;
 - c) Competiria ao Município programar, estruturar e negociar as estratégias urbanísticas, fundiárias, financeiras e sociais da expansão urbana;
 - d) Dentro destas unidades operativas o Município passaria a dispor de uma ampla margem de escolha e negociação para definir os espaços

que vão efectivamente ser urbanizados, salvaguardando uma capacidade de negociação essencial para exercer um controlo sobre os comportamentos do mercado ao ponto de impedir comportamentos especulativos.

- 297.** A hipótese de reclassificar espaços urbanizáveis ou de os reajustar, retirando-lhes prerrogativas e potenciais direitos de desenvolvimento urbano e mantendo os critérios utilizados nos PDM de primeira geração, é uma operação política, jurídica e economicamente delicada, com efeitos que merecem ser conhecidos e avaliados, nomeadamente no que diz respeito à constituição de eventuais “direitos adquiridos” ou relações de suporte de activos hipotecários.
- 298.** Na equação económica do urbanismo, para haver transparência, é fundamental explicitar, comparar e avaliar os seguintes factores:
- a)** O preço do solo no seu estado rústico;
 - b)** A programação da urbanização com base num Plano de Pormenor que atenda, nos seus objectivos, a todo o investimento que vai ser efectuado e aos resultados em termos de produto final e preços a que este vai ser disponibilizado no mercado de venda e de arrendamento e nas políticas de habitação;
 - c)** O valor do solo rústico com a faculdade de ser urbanizável corresponde ao valor do solo rústico acrescido das mais-valias simples. É importante regulamentar a parte das mais-valias que, eventualmente possa reverter a favor do proprietário, separando-a da parte que necessariamente deve reverter a favor do Município. É fundamental ter em conta o valor justo do solo urbanizado, uma vez que vai condicionar o preço dos produtos imobiliários para os consumidores finais, condicionando também os preços da construção civil e toda a dinâmica deste sector.
- 299.** Para aferir esta repartição, é fundamental proceder-se a uma parametrização destas mais-valias, contendo-as dentro de valores aceitáveis como justos e razoáveis. *In extremis* pode ser desejável que as mais-valias sejam nulas em benefício do investimento e das actividades económicas produtivas, não só as associadas ao imobiliário mas também outras tendo por objectivo beneficiar o utilizador final. A parametrização das mais-valias simples é uma operação complexa, porque interpela a

configuração das políticas territoriais, concretamente no que diz respeito à clarificação do direito de urbanizar, separando claramente do direito de construir. Os princípios da regulação da economia do imobiliário leva-nos a concluir que tal regulação só é possível se o mercado, na relação entre oferta e procura, for equilibrado através de uma oferta pública de produtos finais para arrendamento para todos os segmentos da procura, desde a habitação, o comércio, os serviços, as indústrias, etc., devendo esta oferta pública abranger mais de 20% da globalidade do parque imobiliário urbano. Caso contrário, o sistema desregula-se pelas mais variadas causas e razões, como por exemplo:

- a) Os proprietários que beneficiem da compra de imóveis a preços bonificados por redução ou anulação de mais-valias simples podem de seguida proceder à sua venda, realizando e capturando aquelas mais-valias diluídas nos lucros da operação comercial;
- b) Os proprietários menos zelosos tendem a deixar degradar a sua propriedade;
- c) O Estado, perante um elevado número de propriedades abandonadas, pode tentar recorrer ao agravamento de impostos para aplicar “castigos fiscais” aos proprietários incumpridores, o que é perverso e põe em risco os direitos da propriedade;
- d) Os proprietários tenderão a comportar-se como um oligopólio rentista, deixando sem resposta as necessidades de uma grande parte das famílias e das empresas que não têm capacidade para enfrentar o mercado especulativo.

300. O conceito de *“espaços urbanizáveis”* teve o grave inconveniente de fazer valorizações de prédios rústicos administrativamente e de forma automática, reconhecendo-lhes, na prática, a faculdade de urbanizar como direito adquirido. Os solos urbanizáveis foram e ainda continuam a ser valorizados de acordo com os parâmetros urbanísticos que o regulamento do plano lhes atribuiu. O conceito correcto que se sugere para as áreas de expansão dos perímetros urbanos é o de ***“espaços disponíveis para o Município poder proceder à programação de eventuais expansões urbanas”***, devendo ficar claro que tal estatuto não constitui qualquer direito invocável na esfera da propriedade privada. Este conceito deixa em aberto para o Plano de Urbanização ou Plano de

Pormenor, a elaborar em momento oportuno, a programação efectiva dos índices urbanísticos das utilizações e a explicitação da parametrização e distribuição de mais-valias simples no quadro geral de um estudo económico e financeiro sério da operação, salvaguardando a capacidade de negociação do Município e a justa margem de participação de outras entidades.

- 301.** Os espaços disponíveis para o Município poder proceder à programação de eventuais expansões urbanas devem ter apenas essa designação, esclarecendo que os proprietários dos terrenos abrangidos não têm a prerrogativa de urbanizar, nem podem, sob qualquer pretexto, invocar o direito de urbanizar. A iniciativa de promover um processo de urbanização deve ser uma competência exclusiva do Município, o qual chama a si o poder discricionário de decidir sobre eventuais expansões urbanas, com base nos instrumentos procedimentais que a lei disponibiliza.
- 302.** Presentemente, recomenda-se que os relatórios de caracterização em processo de revisão do PDM procedam a uma avaliação crítica dos seguintes elementos:
- a)** Prédios rústicos urbanizáveis a que acrescem os espaços de utilização turística e todos os demais terrenos rústicos localizados no negativo dos espaços com restrições de utilidade pública e que, por essa razão, alguns regulamentos de PDM consideram passíveis de urbanização para receber, entre outras utilizações, polos industriais, grandes superfícies e empreendimentos turísticos;
 - b)** Prédios rústicos com estudo de loteamento em apreciação;
 - c)** Prédios rústicos com estudo de loteamento aprovado e alvará não levantado;
 - d)** Empreendimentos urbanísticos licenciados e em fase de infra-estruturação;
 - e)** Lotes infra-estruturados e não construídos;
 - f)** Edifícios em fase de construção parada;
 - g)** Fogos acabados, novos e à venda;
 - h)** Prédios devolutos em estado degradado a carecer de renovação ou reabilitação.
- 303.** Conhecer quantitativa e geograficamente esta realidade é fundamental

para se avaliar a situação e os comportamentos no mercado fundiário, a dimensão do problema dos excedentes imobiliários, assim como o estado das procuras não satisfeitas.

É de esperar que devido aos fenómenos da desterritorialização, conjugados com o poder monopolista das empresas que exploram as redes urbanas, os custos associados à utilização do território pelas famílias e pelas empresas se torne proibitivo. Esta situação é ainda agravada pela exposição da propriedade imobiliária a um sistema fiscal confiscatório. Nesta conjuntura, é um dever ético dos urbanistas estudar e informar sobre esta realidade, que se caracteriza por uma espécie de neofeudalização do regime da propriedade em que o Estado e as empresas monopolistas das redes urbanas detêm um tal ascendente sobre o território que podem criar e explorar dependências que constroem o direito da propriedade.

304. Propõe-se que o PDM demarque os polígonos dos aglomerados urbanos existentes no concelho que corresponderão aos Perímetros Urbanos. Nas envolventes dos Perímetros Urbanos, o PDM demarca as espaços disponíveis para o Município proceder a uma eventual expansão programada dos aglomerados urbanos, de acordo com as necessidades efectivas, fazendo-o em 7 fases:

1.ª Fase: Demarcação de uma ampla área de espaço rústico, na envolvente do aglomerado, que fica disponível para o Município poder aí proceder, eventualmente, à programação de expansões urbanas;

2.ª Fase: Análise da situação do mercado imobiliário observando os preços dos diversos segmentos de utilizações (habitação, comércio, indústria, etc.) e as relações entre a oferta e a procura, de modo a determinar as necessidades de urbanização e a construção a considerar em sede de planeamento de pormenor e de promoção para assegurar os convenientes equilíbrios no mercado;

3.ª Fase: Estudo e selecção de unidades operativas de planeamento e gestão e de unidades de execução, considerando a equação das necessidades de crescimento urbano, especificando os diversos tipos de produto imobiliário e os preços considerados razoáveis para os diversos segmentos da oferta e da procura;

4.ª Fase: Notificação de todos os proprietários dos terrenos integrados na mancha disponível, para o Município proceder à urbanização, dando-lhes a conhecer o programa, interpelando-os sobre o seu

interesse em participar no processo e sobre os preços a que disponibilizam os seus terrenos para o empreendimento urbano;

5.ª Fase: Ponderação das melhores localizações, considerando a estrutura urbana, as suas continuidades, as disponibilidades efectivas de terreno e os preços apresentados à partida no contexto de um processo de parceria, envolvendo proprietários, promotores e entidades financiadoras ou, em alternativa, acções de iniciativa apenas pública, observando valores e preços do solo e dos produtos finais;

6.ª Fase: Desenvolvimento de um plano de pormenor e dos projectos de especialidade para a implementação da nova urbanização;

7.ª Fase: A operacionalização da gestão para a realização da urbanização e o lançamento dos produtos no mercado.

305. No discurso do legislador constata-se uma preocupação e uma vontade de pôr fim ao estatuto dos espaços urbanizáveis que foram demarcados nos PDM de primeira geração. Contudo, quer no texto da lei, quer na prática da gestão urbanística, não se vislumbra claramente o modo como se altera qualitativamente a operacionalização da gestão urbanística recorrendo ao conceito de espaços de expansão urbana programada. Se na prática se proceder a uma simples redução das áreas urbanizáveis sem mais, isso terá por consequência um estrangulamento da oferta de terrenos disponíveis para a expansão urbana em benefício dos proprietários dos mesmos. Esta situação agrava-se quando na prática lhes é reconhecido o privilégio do direito de urbanização. Formalmente poderá argumentar-se que o Município tem instrumentos para uma intervenção coerciva recorrendo à figura da imposição administrativa, mas tal não se verifica face ao actual conteúdo do Código das Expropriações. Este caminho não tem resultados garantidos e os custos de um processo expropriatório são imprevisíveis e quase sempre extraordinariamente gravosos para os Municípios e para o Estado. Estamos perante um domínio de grande risco e incerteza.

306. A questão do preço a que os solos rústicos entram na urbanização é fundamental e apresenta-se como uma matéria desregulada e reveladora de uma deficiência na política de solos vigente. A figura da perequação compensatória não resolve a questão, pelo contrário, estabelece implicitamente que o direito de urbanizar e as inerentes mais-valias simples são direitos adquiridos pelos proprietários dos

terrenos classificados como urbanizáveis, maximizando dessa forma o seu valor em eventual processo expropriatório. Um dos problemas do Código das Expropriações está no facto de reconhecer de forma explícita que os terrenos urbanizáveis incorporam todo o valor potencial estimado a partir dos parâmetros urbanísticos que os planos territoriais plenamente eficazes estabelecem.

307. O PDM deve ser alicerçado e fundamentado nos usos do solo existentes ou programados com elevada probabilidade de ocorrência ao ponto de implicar a afectação do solo ao uso desejado. Se o PDM deve disciplinar o uso silvestre/florestal com carácter imperativo, no que diz respeito ao uso agrícola só o tem que fazer com carácter indicativo. Quanto ao uso urbano, o PDM prepara as condições estratégicas para a sua resolução imperativa a estabelecer através de Planos de Urbanização ou Planos de Pormenor. O significado do carácter imperativo do uso florestal prende-se com as características e exigências inerentes à protecção e exploração dos espaços silvestres. Mais do que uma questão política, coloca-se-nos aqui uma necessidade natural associada aos horizontes temporais dos ciclos de produção florestal e à complexidade científica e técnica dos serviços envolvidos na condução dos espaços silvestres. Daí a razão de ser do **“regime florestal”** na sua dupla forma de **“total”** ou **“parcial”**. O carácter indicativo do uso agrícola não significa que este fique fragilizado e menos garantido nas respectivas unidades territoriais. Pretende tão-só exprimir o facto de o agricultor ser livre na condução da exploração agrícola, não sendo obrigado à prática do cultivo, nem o Estado se propõe substituí-lo para assegurar a produção agrícola na exploração. É fundamental para o planeamento do território compreender e densificar juridicamente esta diferença entre o carácter imperativo do uso silvestre e o carácter indicativo do uso agrícola.

Os terrenos de uso agrícola que se encontrem em estado de abandono poderão, no contexto de uma boa política de solos, ser objecto de arrendamento forçado a um agricultor interessado na sua exploração, mas esta medida não confere carácter imperativo ao uso agrícola.

308. Não se deve confundir o nível de classificação e controlo dos usos solo com a dinâmica da gestão e do licenciamento das utilizações. No caso do uso urbano, só ao nível do Plano de Pormenor, articulado com os projectos, é possível, de forma segura, definir utilizações e estabelecer a

correspondente conformidade entre o estatuto jurídico da propriedade e os direitos de utilização. O sistema urbano é muito dinâmico nas suas utilizações e configurações, em contraste com o que se passa nos espaços de uso agrícola e de uso florestal.

É pertinente a crítica à rigidez que nas últimas décadas se conferiu aos planos territoriais, criando-se a ideia que por princípio há algo de mau na alteração do plano. É disto exemplo o impedimento legal de fazer qualquer alteração ao Plano de Pormenor durante três anos após a sua publicação, quando na prática urbanística é normal e desejável um processo dinâmico e evolutivo de concepção e de construção independentemente dos predicados associados à estabilização dos tecidos urbanos. O conceito de preservação e de conservação radical do património edificado como algo quase intocável remonta aos anos 70 e, sem pôr em causa a importância da salvaguarda e valorização do património arquitectónico e dos conjuntos urbanos dos centros históricos e de outros com valor cultural, não deixa de ser pertinente a crítica aos exageros conservacionistas que impedem a reabilitação funcional do património arquitectónico. Os exageros das normativas das “áreas protegidas” são muitas vezes a causa da decadência dos conjuntos urbanos que se querem proteger, porque impedem as alterações necessárias à funcionalidade básica do sistema urbano e dos seus espaços.

- 309.** Relativamente ao solo disponível para o Município programar as expansões urbanas, enquanto tal não ocorrer de facto, prevalece aí o uso pré-existente, cabendo ao Município o direito de decidir sobre o momento, a forma e as condições em que decorrerá, eventualmente, a alteração do uso do solo. Desta forma, a expansão urbana não fica definida nem garantida pelo PDM, passando a ser disciplinada no tempo e no espaço pela programação e negociação abertas e pela pormenorização a efectuar no âmbito da prática urbanística corrente no âmbito dos serviços do Município.
- 310.** Com este modelo o Município pode regular o mercado imobiliário e inspirar confiança e prudência nos comportamentos dos agentes do mercado, evitando e corrigindo o erro dos PDM de primeira geração na forma como demarcaram e regularam os espaços urbanizáveis, onde os terrenos foram automaticamente inflacionados a ponto de muitos deles

ficarem inacessíveis e mesmo indisponíveis para os promotores da urbanização.

- 311.** A forma como os PDM geram mais-valias simples sem assumirem sequer que o fazem e a sua entrega – também não contabilizada nem consciencializada – aos proprietários dos terrenos rústicos urbanizáveis está na origem do agravamento do preço do solo e, conseqüentemente, dos produtos imobiliários. Acresce ainda ser uma das causas da sobreavaliação de activos em crédito hipotecário.
- 312.** A demarcação de espaços urbanizáveis nos PDM foi elaborada tendo em vista a viabilização de urbanizações de grande escala relativa, o que não corresponde nem se adequa ao ritmo de crescimento da maior parte dos aglomerados do país, cuja população residente, por tradição e por necessidade, adopta um processo de crescimento urbano mais orgânico e casuístico, dando preferência às tipologias de moradias unifamiliares em parcelas onde também faz uma agricultura para consumo próprio. Existe um desajustamento entre a filosofia e os parâmetros dos PDM e a realidade local onde não tem sentido a habitação colectiva e muito menos a sua predominância. Mas os parâmetros dos PDM (índices urbanísticos) em geral estão configurados para a habitação colectiva.
- 313.** No actual quadro da política de solos, se reduzirmos as áreas urbanizáveis, podemos ter como efeito o aumento dos preços do solo para urbanização e, portanto, uma maior dificuldade para o desenvolvimento urbano com agravamento das tensões no mercado fundiário. Se o processo de urbanização for acometido e dominado pela iniciativa privada, a redução das áreas urbanizáveis, ao diminuir o potencial da oferta, cria condições favoráveis ao aumento do preço do solo. Isto só não acontece se a urbanização for realizada por iniciativa pública com acesso ao solo a preços razoáveis por parte das Câmaras Municipais ou do Estado. Para que tal seja possível, é necessário uma profunda reformulação dos critérios do Código das Expropriações por utilidade pública.
- 314.** Os terrenos rústicos que estão fora do perímetro urbano realmente configurado e ocupado e que o PDM classifica como disponíveis para a urbanização são, pela legislação actual, erradamente considerados

como parte integrante do perímetro urbano. Segundo o decreto regulamentar da classificação e reclassificação do uso do solo, os terrenos urbanizáveis perdem esse estatuto quando a urbanização não se realizou dentro dos prazos estabelecidos, dependendo este acto reclassificativo de um procedimento que não é claro. Daí a pertinência de se rever este decreto regulamentar, abandonando o conceito de “*espaços urbanizáveis*”, os quais propomos que passem a ter o estatuto de “terrenos disponíveis para o Município poder programar eventuais expansões urbanas”.

DEMARCAÇÃO DE UOPG

- 315.** A demarcação das unidades operativas de planeamento e gestão e de unidades de execução, em sede de PDM, com a atribuição de índices de construção e outros parâmetros urbanísticos, tem o inconveniente grave de estes serem interpretados pelos proprietários dos terrenos na UOPG como direitos adquiridos e a própria administração municipal e central seguiram esta prática cultivada por equívocos interpretativos suscitados nos PDM de primeira geração. Se não houver uma clara alteração e explicitação dos conceitos sobre esta matéria, tudo leva a crer que se continuarão a utilizar os mesmos critérios adoptados para a gestão dos espaços urbanizáveis, onde na prática os proprietários dão como adquirido o direito de urbanizar de acordo com as classificações do solo e os respectivos parâmetros de construção apresentados em PDM.
- 316.** Se o PDM se limitar a demarcar os espaços disponíveis para o Município decidir sobre a programação da expansão urbana, a Câmara Municipal fará, oportunamente, a demarcação das unidades operativas e das unidades de execução, articuladas com a elaboração dos Planos de Urbanização, Planos de Pormenor ou simples estudos de urbanização, o que será sempre melhor do que aprovar urbanizações a partir do PDM. Desta forma, reserva-se para a prática urbanística municipal, uma ampla e positiva flexibilidade programática e de negociação ajustáveis.
- 317.** Não há qualquer razão de direito e muito menos de desenho e composição urbana que justifique a demarcação precipitada e pouco fundamentada de unidades operativas em PDM, desligadas de uma

programação realista e segura, impedindo que, no momento certo, tal demarcação possa ser feita de acordo com as necessidades e as oportunidades factuais e com a lógica temporal da economia.

- 318.** Pressupõe-se que dentro de uma unidade operativa, todos os proprietários nela incluídos sejam tratados à luz de uma perequação de custos e benefícios que assegure o respeito pelo princípio da igualdade. Se dentro dessa unidade operativa os estudos de urbanização vierem a confirmar a necessidade de criar unidades de execução com programas de tal modo contrastados que justifiquem parâmetros muito diferentes, podemos chegar a uma situação de muita dificuldade ou quase impossibilidade prática de estabelecer uma base perequativa a partir da primeira unidade operativa. Note-se que quanto maior e menos homogénea é a unidade operativa, mais difícil é a aplicação do método perequativo. Na sua expressão mais abrangente, a perequação remete para o conceito do coeficiente de ocupação do solo aplicado a grandes unidades territoriais (alguns autores e países como a França chegaram a querer aplicá-lo com tal amplitude, que se manifestou absurdo e com consequências negativas para a gestão urbanística, também por se prestar a abusos de sobredensificação através da transferência de direitos de construção de forma quase indiscriminada).
- 319.** Podemos sustentar que o PDM apresente um quadro de índices e de parâmetros urbanísticos, com carácter supletivo e de recomendação orientadora, com valores relativamente reduzidos para dar resposta a necessidades pontuais e poder dar enquadramento a empreendimentos de carácter excepcional e isolado, deixando aos Planos de Urbanização e de Pormenor a tarefa de definir os parâmetros urbanísticos, no âmbito das competências municipais.
- 320.** Ao estabelecerem-se regras gerais e abstractas e parâmetros de construção e utilização em PDM, está-se de certo modo a criar condições favoráveis para a legitimação e o licenciamento de empreendimentos avulsos à margem de planos urbanísticos estruturados com o necessário e desejado detalhe de desenho e composição. Daí a importância de evitar que os PDM sirvam para, de algum modo, apagar o urbanismo da prática corrente da gestão territorial.

- 321.** O PDM deve contribuir para uma demarcação e arrumação estável dos usos do solo, identificando de forma clara as categorias e classes de uso silvestre, agrícola e urbano. Deve ainda, de forma muito precisa e sem ambiguidades, demarcar o polígono dos espaços rústicos disponíveis para a Câmara Municipal programar eventuais expansões urbanas.
- 322.** O abandono do conceito de espaços urbanizáveis para dar lugar à designação das UOPG e unidades de execução visa aferir, em sede de PDM, uma vertente programática disciplinadora da expansão sequencial de cada aglomerado urbano, resolvendo aí os objectivos de optimização das redes de infra-estruturas e de serviços públicos. Acontece porém que o PDM não tem capacidade de âmbito e de escala nem continuidade temporal para fazer essa programação com o mínimo de certeza, eficácia e garantia.
- 323.** Os Planos de Pormenor elaboram-se para unidades de execução definidas, cuja área e perímetro são estabelecidos nos termos de referência. Há aqui lugar para uma das críticas à interpretação rígida dos termos de referência que *ab initio* criam um constrangimento que se propaga sem dar ao plano a possibilidade de corrigir os seus eventuais erros e desactualizações. Estes constrangimentos de cariz jurisdicional são contrários à essência dinâmica e criativa da prática do urbanismo. Os termos de referência mais não devem ser do que um primeiro esboço de objectivos gerais e uma demarcação primária e indicativa da área de intervenção, que serve de base para definir um rumo sem diminuir a margem de liberdade e de exploração racional e criativa dos desenvolvimentos urbanos possíveis, os quais, no seu resultado final, podem naturalmente não coincidir com os termos de referência. Considerando que todo o processo (termos de referência e aprovação do plano) é da competência dos mesmos órgãos, Câmara Municipal e Assembleia Municipal, nada justifica que o conteúdo do Plano de Pormenor tenha que se sujeitar a eventuais constrangimentos deslocados ou de algum modo ultrapassados ou mesmo errados que constem nos termos de referência, podendo divergir deles com a devida justificação e apreciação.
- 324.** A parametrização supletiva indicada em PDM só se aplica no caso de

não existir Plano de Pormenor, pois na elaboração deste o Município deve ser livre de determinar os índices que considerar mais convenientes face ao programa desejado. A questão deve ser iminentemente de carácter arquitectónico, funcional, e os eventuais interesses e pressões de sobredensificação são neutralizados se forem desligados da apropriação das mais-valias, devendo esta possibilidade ser anulada pelo procedimento associado à gestão fundiária.

- 325.** A parametrização das unidades operativas em zonas de expansão urbana, se não tiver ainda uma programação actual e fundamentada das diversas utilizações, zonamentos, tipologias de construção e de outras componentes do sistema, não poderá ser determinada com seriedade e mérito urbanístico. Em bom rigor, a parametrização final só é possível em resultado dos projectos de arquitectura e, mesmo aqui, não há razão para que em obra se impeçam ou dificultem os ajustamentos que se mostrem necessários.
- 326.** Todos os espaços disponíveis para eventuais expansões urbanas devem ser assumidos ainda como não programados, mesmo que no momento da revisão do PDM existam pretensões ou intenções programáticas para eles. Por princípio, a programação deve ser explicitada, aplicada e desenvolvida ao nível do PP. Não há nenhum motivo que justifique o estabelecimento de constrangimentos, de compromissos ou de regras programáticas no PDM sobre matéria que só pode ser focada, tratada e realizada no âmbito do PP e dos projectos. Os instrumentos de planeamento devem cultivar e defender o domínio da máxima racionalidade e da decisão e intervenção em tempo oportuno. Deve também salvaguardar a capacidade de intervenção do urbanista, do arquitecto e do engenheiro para poderem configurar o tecido urbano, o espaço edificado e as redes de acordo com as boas práticas sem constrangimentos burocrático-administrativos deslocados e impropriamente instalados em regulamentos que se tornam irracionais.
- 327.** Como ultrapassar esta imposição descabida do PDM ao impor uma parametrização deslocada sem fundamentos de programação e de desenho? Os planos devem contribuir para ajustar as estruturas territoriais às actividades socioeconómicas e não, como em grande parte tem acontecido, sem razão, serem impeditivos desses

ajustamentos.

- 328.** Todos os terrenos das UOPG localizadas fora do perímetro urbano mantêm-se em meio rústico, com utilização agro-florestal existente, não podendo os seus proprietários invocar qualquer direito de urbanizar ou de construir pelo facto de a sua propriedade estar considerada em PDM na classe ou categoria de uso urbano. A alteração do estatuto jurídico da propriedade de rústico para urbano depende da vontade do Município, a quem compete tomar a iniciativa de programar eventuais expansões urbanas, definindo os parâmetros, as utilizações e os tempos de execução da operação urbanística. A procedimentalização da alteração do uso do solo é importante também para dar transparência à criação e distribuição de mais-valias simples.
- 329.** Nos Planos de Pormenor (PP) a Câmara Municipal define os parâmetros que entender mais convenientes. Se não existir PP, a CM deverá sempre proceder à elaboração de estudos urbanísticos que enquadrem eventuais operações de loteamento, as quais, só nesta circunstância particular, se obrigam a cumprir os parâmetros supletivos estabelecidos no regulamento do PDM.
- 330.** Os parâmetros supletivos em PDM são quase impossíveis de fundamentar e controlar sem o apoio de um programa detalhado dos empreendimentos e da sua aplicação concreta ao sítio através de apurados estudos de desenho e composição urbana. A situação torna-se mais complexa nos bairros onde se deseja promover usos mistos de habitação, comércio, serviços e indústria. As parcelas têm dimensões e índices de construção muitos diferentes, que não se prestam a ser parametrizadas de forma abstracta.

PEREQUAÇÃO COMPENSATÓRIA

- 331.** O PDM não é um instrumento apropriado para regular e muito menos operacionalizar acções de perequação compensatória em sede de empreendimentos urbanísticos. Tal só tem sentido prático numa unidade de execução, sendo já difícil numa unidade operativa de planeamento e gestão, UOPG de grande dimensão. O conceito de perequação compensatória estabelece uma distribuição proporcional

dos custos da urbanização e dos seus benefícios pelos diversos proprietários dos prédios envolvidos na unidade de execução. É de notar que este conceito de justiça equitativa é muito limitado, e de certo modo ignora, e oculta a questão das mais-valias simples. Ao fazê-lo, alimenta uma ilusão sobre o valor do solo, induzindo geralmente a sobreavaliações que distorcem o mercado fundiário.

- 332.** Quando, dentro da unidade operativa de gestão sujeita a um Plano de Pormenor, preexistem parcelas ou lotes com construções ou direitos de construção já constituídos e não se prevê que venham a ser alterados, é então necessário distinguir, para efeitos da perequação compensatória, os prédios que já têm um estatuto urbano, dos terrenos rústicos que vão efectivamente ser objecto de alterações de uso, utilização e ocupação através da operação urbanística, e que irão beneficiar do índice de construção atribuído pelo plano. A questão torna-se complexa porque na análise dos custos e benefícios há que contar com externalidades que irão afectar de forma positiva ou negativa as preexistências que não serão alteradas.

Nestas circunstâncias, é normal acontecer que os prédios urbanos já previamente constituídos venham a beneficiar de mais-valias indirectas e mesmo de serviços decorrentes da construção das redes gerais e locais de infra-estruturas e serviços. Mas dado o facto de os prédios em causa se encontrarem estabilizados e, portanto, não dependentes de qualquer licenciamento de construção ou utilização, não é fácil submetê-los a qualquer encargo directo no quadro da perequação. Quando muito poder-se-á, em sede de regulamento do plano, calcular os encargos correspondentes aos benefícios da urbanização que revertem para estes prédios urbanos e condicionar a emissão de futuras licenças de construção ou de urbanização ao pagamento dos mesmos, num enquadramento de taxas de urbanização. Poder-se-á ainda contemplar um “imposto de mais-valias” específico para estes prédios, se for de esperar que estas venham a surgir naturalmente na próxima transacção de mercado dos mesmos. Note-se que este imposto já existe sobre todas as transacções imobiliárias e que corresponde a um imposto sobre um rendimento realizado como lucro de uma operação comercial.

- 333.** A perequação compensatória legitima-se e impõe-se a partir de Planos

de Pormenor plenamente eficazes e funciona sem percalços quando todos os proprietários de parcelas significativas, sem excepção, aceitam as regras da gestão. Caso algum dos proprietários de parcelas relevantes opte por requerer a expropriação, a execução do plano por perequação pode ficar seriamente comprometida. Acresce que na distribuição de custos e benefícios nunca se tem considerado a questão da parametrização e distribuição das mais-valias simples, subentendendo-se que revertem integralmente a favor do proprietário do solo que serve de base à operação urbanística. No cômputo geral, as operações urbanísticas tornaram-se extremamente dispendiosas, seguindo um procedimento pesado, moroso e com resultados nada satisfatórios em termos de organização social e económica do território e também sob o ponto de vista de conforto para o cidadão.

FORMAÇÃO DE UMA BOLSA DE TERRENOS ESTRATÉGICOS

- 334.** O PDM deve promover o concelho com iniciativas nas plataformas internacionais. O potencial de cada unidade territorial deve ser interpretado considerando o seu valor de localização estratégico na rede mundial de logística, de negócios e também de destino turístico corrente e residencial.
- 335.** Os terrenos disponíveis para acolher empreendimentos devem ser identificados e caracterizados, explicitando os direitos e regras de enquadramento urbanístico devidamente alicerçados nos instrumentos do planeamento, nos preços do solo, nos critérios para a avaliação dos parâmetros de construção assim como das utilizações aceitáveis. A celeridade dos processos de licenciamento, a estabilidade do regime fiscal e a sensibilidade do país para proporcionar conforto e segurança ao investimento e à actividade dos empresários que optem por se instalar em Portugal, são factores de competitividade.
- 336.** Com este propósito tem sentido elaborar, para cada unidade territorial significativa no mercado, uma carteira de oferta fundiária estratégica de terrenos para ser apresentada no mercado mundial.
- 337.** Esta iniciativa agregaria a vontade e o esforço do Governo, dos Municípios e dos particulares e teria também a preocupação de

expurgar o sistema de planeamento do território de burocracias impróprias, deslocadas ou simplesmente desnecessárias, reduzindo os custos de contexto e conferindo maior transparência ao processo onde se decide a localização e se procede ao licenciamento dos empreendimentos imobiliários e das actividades económicas em geral. Seria também uma oportunidade para reforçar a esfera da vontade do poder político nas acções de fomento e apoios concretos ao desenvolvimento.

- 338.** Tem sentido sustentar que a expansão urbana, recorrendo à abertura de novas frentes de urbanização em UOPG localizadas já fora do perímetro do aglomerado existente, só se justifica para empreendimentos com escala e que não tenham alternativa com construção que aproveite parcelas vazias e prédios devolutos existentes dentro do perímetro urbano. Esta problemática impõe exigências à análise das parcelas rústicas remanescentes ou urbanas devolutas localizadas no interior do tecido urbano existente. É normal haver terrenos rústicos localizados no interior da estrutura urbana e disponíveis para virem eventualmente a ser urbanizados. Enquanto essa urbanização não acontecer esses terrenos mantêm o estatuto de solo rústico, mantendo-se disponíveis para a exploração agrícola ou florestal.

TRIBUTAÇÃO DO PATRIMÓNIO E VALOR FISCAL

- 339.** Os terrenos rústicos que estão localizados dentro do perímetro urbano, mesmo que o PDM os classifique como urbanizáveis, devem logicamente manter o estatuto de terrenos rústicos em sede fiscal. Só passam a ter o estatuto fiscal de prédios urbanos após serem objecto de uma operação de loteamento com o levantamento efectivo do respectivo alvará e registo das parcelas urbanas no registo predial e na repartição de finanças. Em boa razão só deveriam passar a urbanos, para efeitos fiscais, com a respectiva licença de utilização, a qual atesta que o prédio está em condições de poder proporcionar rendimento real ou presumido.

- 340.** Este princípio decorre também do facto de os espaços potencialmente urbanizáveis corresponderem a uma classificação meramente

administrativa que não deve ter qualquer reflexo na constituição de direitos na esfera da propriedade privada. Nos PDM de primeira geração os espaços urbanizáveis foram demarcados por excesso. Se tal tinha o objectivo estratégico de criar um excesso de oferta para moderar os preços do solo urbanizável esse objectivo não se concretizou. Gerou-se uma contradição na economia do território com uma inflação patológica do solo, rústico e urbano, com formação de mais-valias expectantes elevadíssimas, que deram suporte a muito crédito hipotecário real suscitando leituras e propostas políticas absurdas e insustentáveis ao nível da tributação do património, com o propósito de taxar os solos urbanizáveis com base na classificação e nos parâmetros que os PDM lhes atribuem, o que é de uma violência financeiramente irracional e atentatória dos direitos da propriedade.

- 341.** Para todos os efeitos, inclusive fiscais, as prerrogativas da propriedade devem corresponder aos direitos legalmente constituídos através de alvarás e licenças de urbanização, construção e utilização. A determinação do valor fiscal e do montante da colecta em sede de tributação do património fundiário e imobiliário não pode ignorar a sua necessária correlação directa e proporcionada com o rendimento real ou presumido com elevada probabilidade de ocorrência. Só assim se respeita o princípio da capacidade contributiva.
- 342.** Na doutrina fiscal estabelecida, os prédios rústicos incluídos em manchas urbanizáveis, demarcadas em PDM, mantêm o seu estatuto de prédios rústicos e só passam a ser urbanos depois de obtido o alvará de loteamento, e efectuado o registo dos respectivos lotes na Conservatória do Registo Predial e na Repartição de Finanças, ou mediante licença de construção de edifícios com constituição de artigos urbanos.
- 343.** Muitos proprietários, inadvertidamente e sem medirem as consequências do seu acto, principalmente em resultado do Código do IMI de 2003, aquando de transacções por venda ou por herança, no acto de procederem ao registo do prédio nas Finanças, questionados sobre se o prédio é rústico ou urbano, cometem o erro de informar que o seu prédio é urbano por estar numa zona que o PDM classifica como urbanizável. Em resultado desta qualificação, os prédios rústicos são

reavaliados, pelos serviços das finanças como se configurassem lotes para construção com os parâmetros máximos estabelecidos no PDM, o que dá valores fiscais e montantes de colecta exorbitantes e absurdos. Atenda-se ao facto de estes prédios não estarem, nem poderem estar, registados na Conservatória do Registo Predial como “terrenos para construção”, o que só pode acontecer após o levantamento das respectivas licenças, mas em sede de registo na matriz fiscal é aceite esta classificação não sustentada, imprópria e muito gravosa para o contribuinte, o que não está certo. O registo matricial nas finanças deveria a todos os títulos obedecer à conformidade com o registo predial.

- 344.** Numa atitude de esclarecimento e de bom senso, as Repartições de Finanças deviam proceder ao registo sempre em conformidade com a verdade, considerando a informação camarária sobre os direitos efectivamente constituídos e o conteúdo da caderneta da Conservatória do Registo Predial. Todos os proprietários de prédios rústicos erradamente classificados como urbanos em sede fiscal deveriam poder requerer a correcção automática e com efeitos retroactivos de tal erro de classificação, com as inerentes consequências quanto à determinação correcta e justa do valor fiscal e à devolução de verbas indevidamente cobradas.
- 345.** As leis de tributação do património e procedimento administrativo prestam-se a interpretações subjectivas, e também ao seguimento de procedimentos absurdos, o que não deixa de ser constrangedor para os contribuintes e para os funcionários da Administração Pública. Existem repartições de finanças que têm procedido a esta correcção à luz dos princípios da razoabilidade e de justiça. Outras não têm esta sensibilidade, criando-se situações profundamente injustas e gravosas para os proprietários, vítimas destes equívocos e erros.
- 346.** A dinâmica das alterações do uso do solo e da formação de prédios urbanos tem significativas implicações com a fiscalidade, em particular com o IMI e IMT, que os planos territoriais devem ser chamados a equacionar, a ponderar e a informar.
- 347.** A passagem da contribuição predial para a contribuição Autárquica em

1988 e a reforma de 2003, que criou o IMI e o IMT, caracteriza-se pelo abandono do valor de rendimento, real ou presumido com elevado grau de probabilidade do prédio como referência para a determinação do valor fiscal, para adoptar como base de incidência do imposto um novo conceito de “*valor patrimonial tributário*”, tendo como referência um, impropriamente suposto, “valor de mercado”. Estas reformas não conseguiram corrigir as situações de desigualdade flagrante, nem o controlo de valores da colecta dentro de padrões de razoabilidade e de justiça.

348. A tributação do património imobiliário exige atenção no sentido de manter o imposto dentro dos valores claramente associados ao valor de rendimento do prédio, sob pena de ferir as prerrogativas da propriedade privada através de uma expropriação, dissimulada, do direito dominial, colocando o proprietário numa situação de “utilizador forçado” obrigado a pagar um imposto que entra na banda das rendas, independentemente de auferir ou não rendimento e com uma determinação da colecta desligada do rendimento.

349. No cálculo do valor de um prédio, o factor localização, logicamente, incide apenas sob o valor do terreno, que se torna mais valioso nos lugares de maior centralidade. A localização não tem reflexos relevantes sobre o custo da construção e, a ter, trabalha numa lógica inversa, isto é, quanto mais periférica é a construção relativamente aos aglomerados urbanos maior é o seu custo devido à falta de apoio logístico. Daí que o actual regime do IMI incorra num erro grosseiro ao aplicar o factor localização com o mesmo peso ao terreno e à construção, quando deveria aplicá-lo apenas à determinação do valor do terreno. Por outro lado, a depreciação com o tempo (factor de vetustez) devia ser aplicada apenas à construção, pois só esta em princípio se desvaloriza com o tempo, desvalorização essa que deveria ser da ordem dos 2,5% ao ano. O valor do terreno, normalmente, não sofre depreciação com o tempo. Estes equívocos são responsáveis pelo descontrolo e pela discrepância dos valores resultantes do critério de avaliação adoptado pelo regime de 2003.

A tributação dos prédios arrendados carece de uma atenção especial de modo a assegurar uma correspondência efectiva entre o valor locativo e o valor fiscal, podendo estes serem sempre objecto de aferição para

evitar situações em que o proprietário paga mais de IMI do que aquilo que recebe das rendas. O sistema devia estar sempre aberto a correcções de modo a acolher a verdade no que respeita às características e situação económica do prédio.

350. Em boa verdade o “valor patrimonial tributário” não corresponde ao “valor de mercado”, porque só têm valor de mercado os prédios que efectivamente e de boa-fé estão à venda. Acontece que a grande maioria dos prédios do parque imobiliário estão ocupados por famílias que neles habitam ou com actividades económicas em laboração e não se encontram à venda. Haveria ainda que considerar os efeitos perversos do comportamento do mercado num contexto extremamente volátil, entre o especulativo e o depreciativo. O valor determinado pelo método de avaliação do IMI continua a ser fortemente administrativo, subjectivo e abusivamente presumido por uma das partes, a que detém o poder, e é marginal à lógica da economia e da razoabilidade fiscal, na medida em que depende do critério pessoal dos técnicos, que fazem o zonamento e ponderam os diversos coeficientes minorativos e majorativos, com particular destaque para o da localização, e que apreciam as reclamações sem uma doutrina estruturada, impondo-se simplesmente através do poder e não da razão nem da argumentação.

351. Seria particularmente seguro e útil adoptar como base de incidência do valor fiscal o valor de base territorial, isto é, o valor do prédio indexado ao solo, abstraindo as construções e as benfeitorias nele edificadas, considerando fundamentalmente a área da parcela, a localização, os usos e utilizações autorizados e os direitos de construção constituídos e com licença de utilização. Este valor, com propriedade, poderia ser presumido e assumido como indicativo para o mercado, informando uma política de solos reguladora da segmentação do mercado fundiário, em sede do planeamento do território. Teríamos assim um valor de referência para disciplinar o valor do solo com a dupla vantagem de poder ser utilizado de forma construtiva como valor fiscal com um pertinente sentido económico, prestando uma informação esclarecedora e avisada aos agentes do mercado sobre o valor justo a defender e a sustentar no âmbito das políticas de solos e dos planos territoriais.

Actualmente, o IMI e o IMT constituem uma fonte de receita impor-

tante das Autarquias. Observando a equação destes impostos face à realidade dos cerca de 18,5 milhões de prédios existentes no País, podemos sustentar que é possível eliminar o IMT e criar um modelo de IMI com valores de colecta significativamente reduzido para os que estão a pagar muito e justamente actualizada e equilibrada para aqueles que não pagam nada ou quase nada. O resultado fiscal seria uma receita estática, que corresponderia à globalidade dos impostos sobre o património obtidos em 2007. Lembremo-nos que a SISA foi unanimemente adjectivada como “*o imposto mais estúpido do mundo*” e reconhecida a necessidade da sua extinção para dar fluidez ao mercado e facilitar a mobilidade das famílias e das empresas.

REGULAÇÃO DO MERCADO FUNDIÁRIO

352. A propriedade imobiliária estrutura-se com base em direitos reais sobre prédios definidos a partir da divisão cadastral do território, do seu fraccionamento e dos usos, utilizações e desenvolvimentos constituídos como direitos, simplesmente autorizados ou com elevada probabilidade de ocorrência.

353. O ordenamento lógico e meritório do território, em correspondência com as necessidades de conforto e de produção de bens, é um *puzzle* complexo que transcende a capacidade “disciplinadora” e preconceptual dos planos. Daí a necessidade de lhes conferir um carácter dinâmico e de avaliação e reformulação permanentes, convocando uma dimensão cultural enraizada e partilhada por todo o corpo social. O território é o espelho da cultura das populações que o ocupam e o habitam. Esta vertente dinâmica e prática do planeamento urbanístico conflitua com a apropriação dos planos pela vertente jurídica e normativa, que tende a exacerbar o seu carácter regulamentar, conferindo abstracção e generalização que de sua natureza é concreta e casuística, perdendo de vista a avaliação crítica dos seus conteúdos, nomeadamente da actualidade dos mesmos.

É neste contexto que emergem as críticas ao actual sistema de planeamento quando ele se torna uma fonte de obstáculos e de problemas que impedem o normal desenvolvimento das actividades socioeconómicas. Os planos que, por princípio, devem ser uma ajuda à construção de soluções racionais ordenadoras do território trans-

formam-se assim no oposto.

O urbanismo identifica e sustenta princípios de planeamento territorial, sendo um deles o da arrumação dos usos do solo e consequente segmentação do mercado imobiliário, observando as prerrogativas que estruturam o direito da propriedade de cada prédio.

- 354.** Havendo um processo de planeamento erudito, transparente e merecedor de confiança, o mercado tende, naturalmente, a respeitar a segmentação dos usos do solo, formando preços distintos e fundamentados para os terrenos silvestres, agrícolas e urbanos. Não havendo confiança nos planos territoriais o mercado é tentado a imaginar, desejar e forçar o cenário de máxima valorização para qualquer prédio, independentemente do que o plano estipule sobre esse prédio. É assim que os preços do solo são inflacionados, não só para o solo rústico, na esperança de vir a ser urbanizável, como também para os prédios urbanos, incrementando o valor do solo em detrimento do custo da construção.
- 355.** O mercado fundiário é caracterizado por acentuadas diferenças e assimetrias entre os agentes que nele actuam ao nível da oferta e da procura. No caso do arrendamento não é biunívoca a relação entre as partes, isto é, os direitos e deveres do senhorio não são exactamente iguais aos direitos e deveres que assistem ao inquilino. Por exemplo, a liberdade com que este último pode a qualquer momento rescindir o contrato não é equivalente à forma como o senhorio o pode fazer.
- 356.** As procuras de imóveis para satisfazer necessidades primárias de habitação ou de laboração encontram-se em condições e circunstanciais que, na sua essência, são distintas das que assistem à oferta. Esta desigualdade tem consequências nas políticas de solos e na legislação. No que diz respeito à procura, ela precisa de aceder ao território para satisfazer necessidades básicas de habitação e de espaços para as actividades económicas a preços justos. À oferta assiste a defesa de direitos patrimoniais e de interesses de carácter financeiro, devendo no entanto obrigar-se a respeitar a função social da propriedade. Tem também sentido proteger proprietários que se encontrem em situação de extrema necessidade de vender, facultando-lhes as condições de acesso a uma transacção normal de mercado.

- 357.** A procura útil, isto é, para utilização própria das famílias, das empresas e de aforradores que investem em prédios de rendimento, confronta-se geralmente, em grande desvantagem com a concorrência de outras procuras adventícias que prosseguem fins de puro negócio, por vezes especulativo e à margem do sentido útil da propriedade fundiária. O sistema de planeamento e a legislação urbanística vigente favorecem a valorização especulativa do solo e a sua indisponibilidade expectante para criar tensões inflacionistas no mercado, o que explica haver tantos prédios em estado devoluto e de abandono. Na procura útil incluem-se não só os potenciais proprietários utilizadores directos dos imóveis, mas também aqueles que pretendem adquirir prédios de rendimento, isto é, que se destinam ao mercado de arrendamento.
- 358.** Há que não misturar nem confundir prédios de segunda ou terceira habitação com prédios abandonados em estado de ruína. Se os primeiros, para todos os efeitos, estão conservados e habitados, envolvendo encargos para os proprietários, os segundos são uma patologia que nas últimas décadas alimentou mais-valias e lucros (reais e virtuais) fáceis e desmesurados. A psicologia dos comportamentos dos agentes do mercado é um factor importante que pesa em todo este processo. Em todo o caso, é pertinente uma acção informativa e pedagógica sobre a rentabilidade e o risco do investimento no imobiliário, ajudando os proprietários a serem prudentes e a saber procurar as melhores formas de explorar e rentabilizar os seus prédios no contexto de uma economia saudável com ética e com lucro.
- 359.** As facilidades de acesso ao crédito e as regras para a sua atribuição vieram facilitar a inflação dos preços do solo e do produto final e é importante referir que contribuiu para reduzir o custo de construção e, conseqüentemente, a margem de lucro das empresas de construção civil. A redução das taxas de juro do mercado financeiro veio também, curiosamente, facilitar a inflação do preço dos imóveis, na medida em que permitiu uma redução dos encargos mensais dos compradores e o agravamento do preço do produto. Assim, a baixa dos juros foi aproveitada pelos proprietários do solo e por alguns promotores imobiliários em prejuízo da construção civil e dos compradores finais.

- 360.** A democratização do crédito hipotecário transformou a banca num concorrente dos proprietários de prédios de rendimento, marginalizando o mercado de arrendamento, o qual, se já estava ferido com o congelamento das rendas e com as políticas reactivas da oferta pública de solo urbanizado, ficou na prática reduzido a uma expressão quase insignificante perante a nova concorrência do sector bancário, que na prática opera com “contratos de renda resolúvel” imbatíveis porque oferece condições impraticáveis pelos senhorios que têm que suportar um conjunto de encargos fixos (IMI, manutenção e conservação do prédio, seguro e impostos sobre o rendimento).
- 361.** Neste contexto a única entidade que poderia fazer uma concorrência reguladora de comportamentos da banca seria o Estado e os Municípios através da disponibilização de um parque imobiliário para habitação, comércio, serviços e indústrias para arrendamento ou venda em direito de usufruto e dirigido a todos os segmentos da procura para utilização directa ou arrendamento. Desta forma, poderia haver uma diversificação moralizadora da oferta e um refúgio para as famílias e empresas que se sentissem fustigadas pela especulação imobiliária.
- 362.** As soluções para a regulação do mercado imobiliário devem sempre ser configuradas na equação dos factores normais do sistema de mercado e nunca recorrendo a instrumentos laterais como o da fiscalidade utilizada como forma de aplicação de “castigos correctores”. A única excepção aqui conhecida e admissível é a da prática do zonamento territorial por distritos fiscais de espaços afectos ao processo da expansão urbana, dando aos proprietários dos terrenos rústicos urbanizáveis a opção de escolha quanto ao estatuto fiscal da sua propriedade na condição de que se optar pelo uso rústico. Quando futuramente se pretender urbanizar esse prédio, haverá lugar ao pagamento do retroactivo do IMI urbano referido à data da opção. Este modelo é praticado em algumas zonas dos EUA e deve ser visto como uma referência do Direito comparado que merece atenção e estudo, embora não se possa transpor de ânimo leve para o Direito português.
- 363.** O discurso instituído nos planos sobre o território nada diz sobre o mercado imobiliário e a sua permissividade a abusos por parte de

alguns proprietários coexiste com atentados aos mais elementares direitos da propriedade privada.

Nos estudos e regulamentos dos planos nada consta sobre o valor justo, razoável e economicamente sustentável dos imóveis nem sobre a lógica da sua composição. Falta um código de avaliações de referência, não para impor valores ao mercado mas para mostrar a lógica dos valores formados com base no rendimento e na análise crítica da decomposição dos preços.

364. O bom ordenamento do território apela a uma arrumação separada dos usos florestal, agrícola e urbano. O valor do solo deve fundamentar-se na correspondência com o seu valor de rendimento. Há uma lógica económica e financeira que assiste a cada uso do solo. Os planos territoriais devem ter como uma das suas principais finalidades contribuir para informar sobre os preços sustentáveis pelas actividades agroflorestais no caso dos prédios rústicos e no caso dos prédios urbanos preços suportáveis pelas famílias e pelas empresas que necessitam de casa e de espaço para laborar. Até que ponto os planos territoriais e outras figuras de condicionamento do desenvolvimento territorial, pela forma como são concebidos e geridos, prestam-se mais a confundir e a desorientar o mercado, dando amplo espaço à especulação, do que a regular o mercado e a ordenar o território?

365. O cerne da questão está no preço do solo, sendo fundamental estabelecer uma ordem de correspondência e de confiança entre os planos territoriais, as prerrogativas da propriedade e o rendimento dos prédios, observando a sua correcta utilização e exploração no quadro das necessidades sociais.

ELEMENTOS PARA A ANÁLISE DA FORMAÇÃO DO VALOR DOS PRODUTOS IMOBILIÁRIOS

366. As parcelas de território adquirem valor na medida em que fazem parte de um sistema de produção de bens com sentido útil relativamente a uma procura efectiva. Há contudo partes do território cujo valor é intangível numa perspectiva estritamente económico-financeira ou, melhor dizendo, há valores e valorações que ocorrem através de externalidades repercutindo-se profundamente, mas de forma indirecta e pouco evidente, no sistema económico.

367. O valor do solo começa por ser determinado pela configuração e localização geográfica dos prédios e pela acessibilidade. São também de considerar as maiores ou menores limitações que a sua geomorfologia apresenta para os diversos usos e utilizações potenciais, as dimensões do prédio e o número de artigos cadastrais que integram os direitos de uso e de utilização constituídos e actividades de negócio e de exploração instalados. Todos estes factores têm expressão na formação do valor do solo. Por fim, há que considerar o valor das construções, a relação circunstancial entre a oferta e a procura.
368. Observando um prédio em concreto, podemos constatar que o seu valor é determinado por dois grupos de factores cuja separação é fundamental:
- a) Os factores independentes da vontade, da iniciativa e do investimento do proprietário, a saber: a localização, a dimensão, os direitos de uso, de desenvolvimento, de construção e de utilização autorizados que, em conjunto, determinam o **valor do solo**;
 - b) Os factores que decorrem da iniciativa, do investimento e do mérito do proprietário, observando a qualidade das estruturas edificadas e das actividades instaladas que no conjunto determinam o **valor do edificado**.
369. O primeiro grupo determina o valor de base territorial dos prédios, valor este que depende do enquadramento geográfico, das classificações do solo, dos direitos de desenvolvimento considerados em licença de construção e de utilização ou em sede de planos territoriais e dos direitos de divisão da propriedade, observando-se que há uma relação inversamente proporcional entre o preço por unidade de superfície e a dimensão do prédio. É por isso que a simples divisão de um prédio em parcelas mais pequenas é uma operação que só por si gera mais-valias simples.
370. O PDM e todos os planos territoriais influenciam mais ou menos o valor de base territorial e podemos sustentar que uma das finalidades do planeamento do território deve ser a regulação do mercado imobiliário, particularmente no que diz respeito à parametrização do valor de base territorial "*land value*" que corresponde aos factores de composição do

valor do imobiliário que é determinado e sustentado pelas políticas territoriais.

371. A classificação dos usos do solo identifica e qualifica unidades territoriais e só tem influência directa sobre o valor dos prédios quando há lugar a alterações de uso do solo, à divisão da propriedade, à criação de direitos de construção ou outros desenvolvimentos. A categoria e a classe de uso do solo só muito indirectamente têm influência sobre a dinâmica dos preços do imobiliário e essa influência não é igual sobre todos os prédios da unidade, podendo os preços serem muito contrastados em função da utilização específica de cada prédio em concreto e das funções e direitos de desenvolvimento que lhe estão atribuídos.

372. Assim, dentro de cada uma das categorias de uso do solo (silvestre, agrícola ou urbano), os valores dos prédios não são homogéneos. A circunstância geográfica e os direitos configurados no estatuto jurídico da propriedade específica de cada prédio são, entre outros, factores que diferenciam o seu valor.

Num contexto de planeamento incerto, com planos que não merecem a confiança dos agentes do mercado, os preços não obedecem aos usos e parâmetros estipulados nos respectivos regulamentos quando estes não correspondem às pretensões do proprietário e tendem a ser pautados por expectativas optimistas referidas e alimentadas pelas transacções em terrenos urbanos próximos onde se verificaram os preços mais elevados.

373. Nos PDM de primeira geração, o acto classificativo foi praticado e interpretado de uma forma que dividiu o território em dois grandes mercados abertos à “urbanização” em sentido lato, englobando não só as operações urbanísticas propriamente ditas, mas, também, os empreendimentos turísticos, incluindo os aldeamentos, onde se configuram centenas de unidades de alojamento sem haver lugar a uma operação de loteamento formal. Note-se que nesta perspectiva as áreas abertas à urbanização são muito mais extensas do que as áreas urbanizáveis, pois a estas há que acrescentar todos os espaços rústicos fora dos urbanizáveis que nos termos dos regulamentos estão abertos à instalação de grandes superfícies comerciais, polos terciários,

empreendimentos turísticos, indústrias, etc. Esta abertura é legitimada sobre o pretexto de não estarem incluídas na RAN e REN, como é o caso do concelho de Montijo, entre outros.

374. À luz dos princípios da economia podemos sustentar que o valor de base territorial é essencialmente determinado em função do uso dos direitos de construção e de utilização. O valor de base territorial do solo de uso florestal, entendido como capital fundiário suportável por uma exploração florestal, deve situar-se na proximidade dos 0,20€/m². No caso dos terrenos para a exploração agrícola, onde há um trabalho acrescido de arroteamento, limpeza e modelação do terreno e preparação do solo para as culturas, o valor de base territorial, incluindo este investimento, estima-se em cerca de 1€/m². No caso do solo urbano, o valor de base territorial é configurado nos lotes considerando a área de construção autorizada, o seu fraccionamento e utilizações respectivas. Para as diversas utilizações os planos devem chamar a si a responsabilidade de assegurar um controlo do preço de uma área de construção autorizada para cada uma destas utilizações.

375. VALORES E PREÇOS DO IMOBILIÁRIO

O valor do imobiliário é composto por duas parcelas: uma referente ao valor do solo e outra referente ao valor do edificado. O valor do solo considera a sua dimensão, o seu nível de infra-estruturação e outras externalidades, o uso da unidade territorial que o contextualiza, os direitos de construção e de utilização autorizados. O valor do edificado depende da qualidade da construção, do seu estado de conservação e da qualidade e funcionalidade arquitectónica dos espaços. A título de referência e à data de 2013, dentro de um perímetro urbano de uma cidade média em Portugal, o valor de base territorial do solo urbano infra-estruturado pode ter as seguintes estimativas:

Habitação, comércio e escritórios – 120€/m² a 200€/m²

Armazéns – 50€/m² a 120€/m²

Indústria, hotelaria e equipamentos sociais – 60€/m² a 150€/m²

Estacionamento/garagens – 20€/m² a 40€/m²

Estes valores de referência incluem o preço do solo rústico com mais-valias simples, os custos da urbanização e a margem de lucro da operação urbanística e estão sujeitos às circunstâncias das diversas ofertas e procuras, dependendo muito da localização, das características

do prédio e da atractividade do sítio.

A subida anormal do valor do solo gera problemas que se repercutem em todo o sistema económico: aumenta o risco do investimento, reduz a fluidez de mercado, limita as margens de lucro do sector da construção civil e induz a criação de activos sobreavaliados. Por todos estes motivos é necessário uma política de solos reguladora do valor do solo.

- 376.** Os planos devem discutir estes valores considerando o sítio, a sua localização relativa e a conjuntura económica. Os valores do solo devem ser discutidos politicamente e os terrenos urbanizados devem ser lançados no mercado com base numa estratégia que atenda às necessidades das diversas procuras, considerando que do lado da procura há uma legitimidade de facto decorrente da necessidade primária de habitar, de trabalhar e de produzir. A função social da propriedade tem um significado na esfera da procura que a legitima de uma forma diferente daquela que assiste à oferta, a qual tem direito ao justo lucro sem incorrer em comportamentos especulativos e incumprimentos de deveres de conservação e boa utilização da propriedade. Não é socialmente aceitável ter prédios em estado de ruína, de degradação e de abandono e não os colocar no mercado a preços razoáveis.
- 377.** A utilização do território alicerça-se num direito quase natural, as procuras movem-se geralmente por necessidades básicas e fundamentais. Garantir a oferta para satisfazer estas necessidades básicas é quase uma obrigação constitucional do Estado e dos Municípios em articulação ou não com a oferta privada, o que conduz ao imperativo da disponibilização do solo e da propriedade imobiliária para a sua função social. No limite, não se pode permitir que a oferta tenha o direito de sonegar o território à sua função social como tem acontecido em muitos casos em que o estado de abandono é praticado e tolerado em benefício de práticas especulativas ou de simples desleixo.
- 378.** Na fase de construção deve admitir-se e respeitar-se uma maior margem de decisão do proprietário promotor no que diz respeito à qualidade e custo do espaço edificado, permitindo-lhe ajustar o espaço

às suas necessidades de utilização ou o produto imobiliário às exigências da procura no mercado e à realidade económica e social que contextualiza a ocupação do território.

- 379.** Note-se que para ser possível uma regulação dos preços finais a que os produtos entram no mercado, em princípio é necessário assegurar uma oferta pública em regime de arrendamento que cubra cerca de 20% do parque imobiliário destinado a todos os segmentos da procura. Em regra, uma família deve poder encontrar uma habitação condigna com encargos que não ultrapassem 10% do seu rendimento mensal.
- 380.** Os preços praticados pela oferta pública devem ser criteriosamente estabelecidos de modo a poderem funcionar como uma referência justa e reguladora para todos os segmentos da procura, tendo o efeito de moderar os preços de mercado. É, portanto, errado o preconceito de que a oferta pública deve ser apenas dirigida à habitação social.
- 381.** A avaliação do valor justo de um prédio rústico tem como referência a capitalização da renda fundiária que a exploração agrícola ou florestal pode suportar. A política de solos para o uso florestal necessita de uma explicitação de critérios para a determinação do valor da expropriação a fim de poder pôr em prática um regime florestal consequente. No que diz respeito ao solo de uso agrícola, é importante a determinação da renda justa para sustentar o eventual arrendamento forçado. Outro valor importante é o valor da expropriação de terrenos rústicos destinados à urbanização, o qual depende dos critérios de parametrização e distribuição de mais-valias subjacentes ao Código de Expropriações. Actualmente, podemos dizer que o valor da expropriação tem implicitamente uma cobertura legal para incluir a favor do expropriado todas as mais-valias e lucros expectantes mais optimistas. Assim é quando o Código de Expropriações refere que o valor de indemnização do terreno rústico expropriado é determinado tendo em conta o uso, utilizações e parâmetros de desenvolvimento previstos em plano de ordenamento do território plenamente eficaz ou terreno mais valioso num raio de 300 metros.
- 382.** Os terrenos urbanizáveis tendem a ter um elevado valor expectante de mercado e de caução alicerçado nos critérios de avaliação enunciados

de uma forma abstracta no Código das Expropriações que invocam os usos, as utilizações e os parâmetros máximos considerados nos instrumentos de planeamento do território tidos como “plenamente eficazes”. O PDM, por princípio, é um plano que não deve por si conferir aos particulares quaisquer direitos em matéria de urbanização e de construção, tais direitos na esfera privada só deveriam ser considerados e conferidos em sede de Plano de Pormenor e constituídos mediante licença de construção e de utilização. Acontece que na prática o PDM tem sido interpretado e utilizado como fonte de atribuição e legitimação do direito de urbanizar e edificar.

383. O valor da expropriação dos solos rústicos urbanizáveis pode, razoavelmente, incluir uma componente indemnizatória, porventura referida a uma pequena parte das mais-valias simples geradas pela alteração de uso, e considerando o programa e parâmetros definidos para a urbanização. A lei de 1944 considerava que o valor de expropriação, correspondente ao montante de indemnização a pagar ao proprietário do solo rústico, podia incluir até ao máximo de 20% das mais-valias simples. Coloca-se agora o problema do cálculo e parametrização destas mais-valias, separando-as do lucro do empreendimento, matéria que não é simples no contexto de um procedimento urbanístico liberalizado e de um mercado de solos desregulado.

384. Factores de formação do valor do solo urbano

- a) Valor do solo rústico, silvestre ou agrícola;
- b) Incremento de mais-valia simples devido à alteração de uso rústico para uso urbano;
- c) Encargos da urbanização;
- d) Lucros da operação do empreendimento urbanístico.

385. Factores de formação do valor dos prédios urbanos acabados

- a) Custo do lote de terreno infra-estruturado, considerando a sua localização relativa, área de construção autorizada, área de logradouro e utilizações autorizadas;
- b) Custo da construção incluindo projectos, licenciamento, execução das obras e demais encargos de gestão, financiamento e comercialização;

c) Margem de lucro do promotor da construção.

- 386.** A parametrização, distribuição e retenção de mais-valias simples é fácil quando os terrenos rústicos vêm à posse do Município para este promover a urbanização e a comercialização dos lotes retendo, assim, as mais-valias simples que são resultado de uma decisão administrativa. É “dinheiro trazido pelo vento” e presta-se a ser retido pelo Município, quando este é o promotor da urbanização. Não se presta a ser objecto de tributação em sede de imposto sobre o rendimento, pois aqui misturam-se e confundem-se mais-valias com lucros e com prejuízos do empreendimento, no conjunto da sua contabilidade. Se o Município proceder à construção e disponibilizar o produto final a preços razoáveis, coloca-se o problema de assegurar equilíbrios no mercado que impeçam que o comprador beneficiado venda a seguir com grandes margens de lucro. É necessário um modelo de rigor para que a operação não seja permeável a uma fusão de mais-valias e de lucros na fase da promoção da construção e comercialização do produto final. Quando a urbanização é de iniciativa privada é muito difícil, senão impossível, separar os lucros das mais-valias simples e nos casos em que o proprietário do terreno rústico *ab initio* é o urbanizador, esta mistura promíscua de lucros e mais-valias é mais opaca e indestrinçável. Quando o promotor não é o proprietário do terreno rústico, geralmente compra o terreno rústico a preços muito elevados agravando a margem de risco do negócio.
- 387.** Neste quadro podemos constatar a complexidade do desafio que se coloca ao planeamento do território no sentido de assegurar uma moderação dos preços do solo e impedir comportamentos especulativos ou de algum modo prejudiciais à função social do espaço territorial.
- 388.** Coloca-se a questão de estabelecer um modelo de gestão fundiária que assegure ao Município os instrumentos para disciplinar o crescimento urbano com base em Planos de Pormenor e dentro de um sistema de gestão financeira que confira uma grande transparência e eficácia na relação entre o público e o privado no que diz respeito à disponibilização do solo e à programação do investimento dentro de parâmetros de rentabilidade razoáveis, proporcionando produto

imobiliário a preços razoáveis e justos.

- 389.** Como conferir ao PDM a capacidade de ser um instrumento regulador do mercado imobiliário, tendo por princípio que o preço do solo não deve pesar mais do que 15% na formação do preço final do produto imobiliário?
- 390.** Outro parâmetro importante é-nos dado pelos estudos de sociologia urbana quando estabelece que o encargo que a família suporta com a habitação não deve ultrapassar 10% do seu salário. Esta correspondência entre o salário e a renda da habitação foi possível até 1970, tendo-se perdido essa relação a partir daí com o sucessivo agravamento da inflação do preço do solo e dos preços da habitação.
- 391.** Quanto aos preços do solo rústico a capitalização da renda fundiária, é uma referência-chave a partir da qual o planeamento deve estabelecer regras que contemplem as dinâmicas do mercado de solo observadas localmente e que o plano deve respeitar desde que o uso agrícola e florestal esteja a ser assegurado e normalmente conduzido. Nada há de anormal no mercado quando os solos estão a ser transaccionados por preços acima do valor de capital indexado à renda fundiária, desde que os agricultores instalados tenham as suas explorações activas e prósperas. Bem diferente é o caso se os terrenos estiverem colocados no mercado a preços exorbitantes, encontrando-se em estado de abandono e, portanto, indisponíveis para o uso agro-florestal. Nestas circunstâncias, o sistema de planeamento deve intervir através do arrendamento forçado dos terrenos abandonados aos empresários agrícolas e florestais que queiram trabalhá-los, praticando-se a renda oficialmente tabelada. No caso particular da floresta, faz todo o sentido a aplicação dos instrumentos expropriatórios previstos no antigo regime florestal. No caso das expropriações, deve ser escrupulosamente respeitado o direito à justa indemnização compensatória. No caso de haver alterações imprevistas do uso do solo, no sentido da urbanização, em terrenos expropriados para outros fins, poderia, no prazo de 30 anos, respeitar-se um direito de reversão de mais-valias, tendo como referência os critérios da legislação urbanística de 1944.

VALORES E PREÇOS DO IMOBILIÁRIO

- 392.** Uma análise menos atenta que se limite aos dados referentes aos valores da oferta disponíveis no mercado será condicionada e viciada pelo carácter unilateral da informação, que traduz apenas a expectativa dos valores desejados pela oferta, com a particularidade de serem profusamente publicitados. Os valores desejados pela procura praticamente não têm expressão, excepto no que diz respeito à habitação social oficialmente assumida, onde é produzida legislação que estabelece tipologias e parâmetros de custos para habitação social, com critérios muito discutíveis que têm conduzido a formas de segregação social e a condicionamentos urbanísticos e arquitectónicos com resultados negativos.
- 393.** São inconvenientes os excessos de regulamentação das dimensões e de outras características de habitação social, levando a uma uniformização empobrecedora e socialmente negativa. Tem também o inconveniente de se constituir como uma condicionante empobrecedora das soluções arquitectónicas. As políticas de habitação social, quando aplicadas a empreendimentos de grande escala a criar de raiz à margem de uma integração urbana interclassista e gentrificadora, promovem uma segregação espacial que desconstrói e impede a coesão social. Note-se que a habitação social pode e deve produzir ofertas para a classe média, com vendas e rendas com valores diferenciados e reguladores de mercado. Acresce a conveniência em acolher programas inovadores abertos às ideias dos urbanistas e dos arquitectos que podem proporcionar mais desafogo e conforto sem agravamento de custos.
- 394.** A qualidade do urbanismo avalia-se pela não-discriminação social dos espaços ao nível dos bairros, das ruas e mesmo do edificado, considerando o edifício na sua singularidade, de tal modo que, no mesmo bairro e na mesma rua, os mesmos prédios sejam procurados e apreciados por qualquer família como local de habitação, ou por qualquer empresa, independentemente do seu estatuto ou capacidade económica. Num bairro urbanisticamente bem concebido não há segregação social, pelo contrário, há uma consciência de comunidade, uma intensa relação de trocas e cooperação económica pragmática e útil para todas as partes. O edifício mais humilde da rua pode ser reabilitado e habitado pelo habitante mais abastado e culturalmente mais

sofisticado e exigente. Este processo dinâmico e acolhedor resulta também de uma cultura urbanística a reintroduzir no processo de planeamento. A segregação social é em grande parte o resultado de falhas do urbanismo e da arquitectura.

- 395.** O factor centralidade reflecte-se no valor do solo, o qual não se deprecia com o tempo e só varia em função de externalidades, ou da alteração dos direitos de construção e utilização do prédio em causa. Os custos da construção e da conservação nas zonas mais centrais tendem a ser mais baratos. Na formação do valor do espaço edificado, a componente relativa à construção sofre normalmente depreciação com o tempo.

GESTÃO FUNDIÁRIA

- 396.** Embora ainda não exista informação sistematizada e trabalhada sobre valores e preços do solo, não erramos ao afirmar que os valores que os proprietários têm em mente são extraordinariamente inflacionados, a ponto de constituírem um bloqueio ao desenvolvimento da economia. Acresce que os valores do solo rústico assentam em expectativas que só teriam sentido num contexto de uso urbano e em períodos de bolha imobiliária. São portanto valores patológicos que numa situação normal, por maioria de razão num contexto de crise, não têm sustentabilidade.

- 397.** A discrepância entre os valores desejados pela oferta e os valores correspondentes à capitalização da renda fundiária, observando os usos e as utilizações autorizadas, é tal que cria uma desorientação no mercado fundiário e explica o estado de abandono de grande parte da propriedade rústica e urbana.

Na formação do preço do espaço edificado, a componente solo deve corresponder no máximo a 15% do custo da construção.

Por princípio, os encargos com a habitação não devem ultrapassar os 10%, no máximo, 20%, do rendimento familiar.

- 398.** A distribuição dos edifícios degradados e em estado de abandono é muito aleatória e tem geralmente as seguintes causas:

a) A arquitectura do edifício é disfuncional, não se prestando a uma confortável utilização. Este desajustamento na organização espacial

e a obsolescência da construção e das infra-estruturas obriga a profundas obras de reabilitação, cujos custos implicam a necessidade de um retorno do capital investido. Tal só é possível através da venda ou do arrendamento do prédio reabilitado, sendo difícil e muito arriscado, senão mesmo absurdo, mantê-lo desocupado e expectante. Para isso seria mais lógico, sob o ponto de vista puramente financeiro, ter protelado o investimento na reabilitação, a não ser que tenha surgido uma oportunidade de financiamento subsidiado. Esta operação de investimento e de risco é evitada pelo proprietário que não necessita de realizar capital e possa manter o prédio no estado degradado em que se encontra, esperando eventualmente vendê-lo numa boa oportunidade por um valor irrecusável. As burocracias de licenciamento, os critérios urbanísticos e regulamentos com limitações e condicionamentos exagerados ou deslocados também desmotivam a reabilitação;

- b)** As margens de incerteza e indefinição dos instrumentos de planeamento levam a que os proprietários de edifícios com uma volumetria reduzida, relativamente à média da rua tenham expectativas de densificação com o aumento da área de construção, do número de pisos e do número de fogos. Quando os instrumentos de planeamento não o permitem de uma forma bem fundamentada e não apresentam soluções funcionais e rentáveis para a utilização desses prédios, qualquer réstia de incerteza e de indefinição irá alimentar a expectância e o abandono da propriedade em estado de ruína. Os planos devem clarificar os direitos de construção e utilização, sem margem para dúvidas, com lógica económica, tendo como princípio a necessidade de conferir estabilidade ao tecido urbano.

As políticas de salvaguarda de conjuntos edificados, nomeadamente nos centros históricos, têm um grande desafio na criação de soluções arquitectónicas que respondam às exigências de funcionalidade e conforto. A conservação não pode significar uma imutabilidade inspirada numa atitude ideológica de conservação intocável, o que só se justifica em casos muito excepcionais de monumentos e de conjuntos arquitectónicos com valor histórico muito singular;

- c)** A degradação urbana e o despovoamento de bairros têm um efeito multiplicador no abandono dos prédios, tornando-os menos atractivos, sem que os proprietários reduzam o preço do solo, ficando num compasso de espera *sine die*. Nestes casos é um dever deontológico do urbanismo ir em socorro da degradação do valor da

propriedade com estratégias de requalificação urbana que recuperem e sustentem o valor do imobiliário em patamares de razoabilidade e de justiça. Há ainda a considerar que a desvalorização local do imobiliário está geralmente correlacionada com problemas sociais;

- d) Os proprietários pedem preços que não são sustentáveis quando comparados com as reais dimensões dos lotes e dos direitos de construção neles constituídos. Nestas circunstâncias há uma falta de informação e de argumentação demonstrativa sobre a lógica da formação dos valores do imobiliário, o que gera uma desorientação no mercado e aumenta a sua viscosidade;
- e) As parcelas de antigas indústrias e outras utilizações desactivadas criam hiatos no tecido urbano à espera de uma operação de renovação urbana. A indeterminação urbanística acentua a incerteza sobre o valor do solo das parcelas em causa e torna difícil a sua negociação.

399. O principal obstáculo à reabilitação urbana está na desinformação do mercado imobiliário onde os proprietários, na ausência de referências sobre o valor razoável dos imóveis, ficam expectantes. Não reabilitam nem vendem e é duvidoso que os subsídios do Estado sejam suficientes para os demover. Seria mais convincente uma informação e uma argumentação económica e financeira esclarecedoras, com a vantagem de não pesar no erário público com subsídios a fundo perdido insustentáveis e que alimentam os equívocos de um mercado desinformado.

400. O estabelecimento de critérios de avaliação consensualizados pelos agentes do mercado e difundidos de modo a constituírem uma base informativa e explicativa sobre a formação do valor do imobiliário e da sua sustentabilidade referida ao valor de rendimento e ao valor justo é condição fundamental para criar confiança e regular o mercado imobiliário.

401. A quantidade de espaços urbanizados em estado de abandono e expectantes e a quantidade de apartamentos que estão à venda para o segmento médio e médio/baixo, e que não têm saída no mercado, configuram um estado de estagnação do desenvolvimento urbano e

uma perda económica e financeira bruta, agravada pelo facto de serem excedentários. Contudo, cremos que se estes produtos fossem lançados no mercado de habitação com qualidade arquitectónica, urbanisticamente bem integrados e a preços razoáveis, ainda assim encontrariam alguma resposta por parte de segmentos de procuras insatisfeitas.

- 402.** O conhecimento sobre o mercado imobiliário é um dos alicerces do planeamento do território, que tem como um dos objectivos principais a regulação do preço do solo e a sua disponibilização, no respeito pela função social da propriedade.
- 403.** A informação sobre o comportamento da oferta e da procura, observando em particular os preços nos diversos segmentos da oferta, assim como a disponibilidade do produto imobiliário para satisfazer as necessidades da procura, é indispensável para a estruturação dos conteúdos dos planos territoriais. Convenhamos, no entanto, que tal informação está omissa em todos os planos territoriais, pelo menos desde os anos 70.
- 404.** Problemas a enfrentar na análise do comportamento do mercado imobiliário:
- a)** O mercado não se segmenta em função dos diversos usos do solo, como seria de esperar a partir das plantas de ordenamento dos PDM. Os solos urbanizáveis atingem preços especulativos tornando-os quase inacessíveis aos promotores e encarecem extraordinariamente o produto final. A maximização do valor dos solos urbanizáveis é em grande parte induzida e legitimada pelos PDM, os quais estão na origem da sobreavaliação dos activos que suportam créditos hipotecários.
- b)** Os proprietários dos solos rústicos não urbanizáveis não se conformam com o disposto nos planos territoriais e colocam os seus prédios no mercado a preços que nada têm a ver com a renda fundiária da actividade agrícola e florestal, mas sim com expectativas de urbanização e construção. O carácter proibicionista dos planos territoriais, por um lado, é potenciador de valores deslocados e virtuais, por outro, faz deles uma das principais causas da desorientação e desregulação do

mercado imobiliário. Em vez do proibicionismo, deveria apostar-se no planeamento conceptual a trabalhar junto das populações, ajudando-as na procura das melhores soluções para uma correcta e rentável arrumação e utilização dos solos, com eficiente condução do uso silvestre e agrícola e desenho e tratamento do espaço urbano. O urbanismo deve ser assumido numa vertente cultural com valores acima da discricionariedade dos planos territoriais.

Quando o plano territorial classifica os solos para os diversos usos, deve observar se estão disponíveis para tal a preços compatíveis. O facto de os planos escamotearem sistematicamente a economia do território, transforma-os em instrumentos perversos e causadores de graves patologias socioterritoriais.

405. Os planos territoriais, ao mesmo tempo que têm sido omissos no que respeita aos valores do imobiliário e aos seus efeitos sobre esses valores, não deixam de ter repercussões determinantes na sua formação, nomeadamente na fundamentação do valor de caução para efeitos de crédito hipotecário. É, portanto, pertinente questionarmos o modo de tratar esta matéria no processo do planeamento, produzindo informação correcta e em tempo útil sobre as relações entre a oferta e a procura fundiária e imobiliária ao nível local, regional e nacional, e ajudar a trazer confiança e segurança para estes mercados.
406. É necessária uma relação estruturada entre as Câmaras Municipais, o Governo e o sistema financeiro para ajudar a manter os valores de mercado do imobiliário o mais próximo possível dos valores de rendimento, efectivamente ao alcance das famílias e das empresas.
407. Como tirar partido do sistema de planeamento para segurar os valores dos activos imobiliários e quais as formas de proceder, mais aconselháveis e prudentes, nos casos em que seja impossível evitar situações de imparidade?
408. A questão das garantias bancárias para a execução das obras contratualizadas em alvarás de urbanização constitui um problema para a banca, para a Câmara Municipal e para os proprietários que adquiriram lotes sem a consciência de que o seu registo predial é provisório e que a lei lhes delega o acabamento das infra-estruturas,

deixando de fora o promotor incumpridor. Para a mesma urbanização, os terrenos podem estar a caucionar empréstimos numa entidade bancária distinta daquela que prestou a garantia. Embora se trate de operações financeiras distintas, sob o ponto de vista da gestão, em caso de haver problemas esta separação é relevante.

- 409.** A lei, perversamente, não clarifica se os PDM constituem ou não direitos na esfera da propriedade privada. Por princípio os PDM são regulamentos administrativos que apenas devem vincular a Administração Pública e não devem obrigar nem constituir direitos de particulares. Na prática actual da administração do território, os Municípios, as CCDR e mesmo os Tribunais, no que concerne à aplicação do Código das Expropriações, actuam como se à propriedade dos espaços urbanizáveis assista o direito de urbanizar e, consequentemente atribuem aos prédios um valor alicerçado nos parâmetros urbanísticos para eles estabelecidos em regulamento do PDM. Este procedimento também distorce o mercado fundiário, inflaciona os valores do solo e põe em grande risco as instituições financeiras de crédito hipotecário.
- 410.** O negócio imobiliário, que até aos anos 70 incidia preferencialmente em prédios de rendimento destinados ao arrendamento, passou a ter como objecto a especulação fundiária associada a operações de loteamento e empreendimentos imobiliários em geral, apostando na captura de mais-valias simples. Este negócio não deixou de ser arriscado e, na ausência de uma informação séria e atempada sobre a oferta e a procura imobiliária, geraram-se excedentes que levaram à ruína muitos promotores e criaram-se graves problemas no sistema financeiro. Os planos territoriais, nomeadamente os PDM, omissos sobre o valor do solo, não obstante terem fortes repercussões na determinação desse valor, não informaram o mercado, pelo contrário, serviram de alavanca a uma promoção imobiliária descontrolada.
- 411.** Os antigos senhorios, fustigados pelo congelamento das rendas e pela forte desvalorização dos imóveis quando passaram de livres a ocupados por um inquilino, enfrentaram também a concorrência da banca com crédito aberto para a compra de casa própria. A procura, ao comparar de uma forma simplista, só atende ao encargo mensal assumido com o

banco para a compra de casa própria e compara-o com o montante da renda correspondente de um prédio similar. A opção é geralmente pela compra sem atender ao preço efectivo do imóvel, nem a outros encargos como seja o seguro da casa, o seguro de vida, o IMI, IMT, os custos do condomínio e outras despesas fixas, nem atende tão-pouco à depreciação do edificado. Apenas se fixa no encargo mensal a pagar ao banco, confundindo-o com uma renda, sem ver as diferenças. Nestas condições, os senhorios não podiam concorrer com a banca e também por isso o mercado de arrendamento colapsou.

- 412.** Os Municípios perderam o controlo da urbanização em 1965 e toda a legislação posterior, nomeadamente a lei de solos de 1976, limitou as competências aos Municípios neste domínio. Em boa verdade, mesmo os PDM legitimam a entrega da operacionalização da expansão urbana à iniciativa privada, de uma forma perversa, com uma distribuição de poderes ambígua e dependências difusas. Esta situação enfraquece as políticas públicas territoriais e fragiliza o sector privado, que fica num incómodo domínio de incertezas e de dependências pouco transparentes da Administração Central. Acresce que o peso da burocracia, os exageros das condicionantes e restrições de “utilidade pública” criam custos de contexto que penalizam seriamente a operacionalidade e rentabilidade do sector da promoção imobiliária e da construção civil.
- 413.** Ao contrário do que se diz, os Municípios têm sido fortemente lesados com os encargos de urbanização induzidos pelas urbanizações particulares. Os encargos que assumem com a recepção das infra-estruturas e a obrigação de prestação de outros serviços não são compensados com as receitas das licenças de urbanização e construção, não obstante estas serem já de si bastante elevadas. Quanto às receitas de IMI, poderão estar a ser muito exageradas devido à desorientação dos critérios de fundamentação e parametrização dos valores da colecta.
- 414.** No contexto dos planos actuais, é urgente estruturar uma correcta arrumação dos usos do solo, segmentando de forma ordenada os usos silvestre, agrícola e urbano.
A quantidade de prédios abandonados e em estado de ruína que

degradam a imagem de todas as cidades do País são o resultado do sistema de planeamento instalado e praticado nas últimas décadas, que não aproveita as preexistências e fomenta expansões desnecessárias com investimentos deslocados em construção nova, em vez de apostar na reabilitação. A desconfiança leva os proprietários dos solos urbanizáveis e dos prédios devolutos e degradados a não venderem, não reabilitarem, nem arrendarem os seus prédios, mantendo-se numa posição expectante e especulativa e é este comportamento que impede a tão falada reabilitação e fomenta o crescimento desnecessário que gera o problema dos excedentes imobiliários.

- 415.** A normalização em baixa do valor do solo e do valor da área de construção autorizada indexada ao solo é uma condição necessária para viabilizar a reabilitação urbana, recuperar o sentido útil e produtivo do território e aumentar as margens de lucro e de solvência das empresas de construção civil, repercutindo-se também numa redução do preço de mercado do imobiliário, o que é bom para a economia em geral aumentando a fluidez de mercado e o volume de negócios.
- 416.** O valor do solo urbanizado, por m^2 de construção autorizada, devia ter um valor justo, claramente referenciado e respeitado pelos diversos agentes de mercado. Quanto ao custo da construção, este é determinado pelo mercado da construção civil que trabalha em concorrência quase perfeita. Quando constatamos que o valor do solo dos prédios em ruínas chega, em Lisboa, a ser superior ao custo da construção que já com alta qualidade poderá andar nos $800\text{€}/m^2$, compreende-se a gravidade da confusão que se instalou no mercado imobiliário.
- 417.** É uma ilusão pensar-se que a reabilitação se resolve com subsídios públicos a fundo perdido, ignorando-se os problemas da disponibilização do solo a preços justos.
- 418.** Sabendo que uma das causas da actual crise financeira se deve ao descontrolo especulativo do mercado imobiliário, que conduziu à sobreavaliação de activos, não podemos deixar de exigir que no âmbito do processo de planeamento seja formalmente produzida e disponibilizada informação que avise sobre o estado do mercado

imobiliário, o comportamento da oferta e da procura, de modo a que as decisões dos agentes públicos e privados sejam fundamentadas no conhecimento crítico da realidade.

- 419.** Sem esta informação, o mercado tenderá a ficar mais parado pela desconfiança e insegurança dos proprietários que não vendem porque dificilmente reconhecerão a necessidade de um ajustamento dos preços em baixa. Quanto à procura, está limitada pela retracção do crédito e indecisa quanto à evolução futura dos valores. Nunca é demais referir o facto de os PDM, PROT e demais planos territoriais serem completamente omissos sobre o mercado imobiliário. Não analisam os valores e os preços do solo e ignoram os custos da habitação, o sistema de financiamento, a fiscalidade, enfim, trabalham completamente à margem da economia real do território, não obstante levarem a extremos inaceitáveis a dependência dessa economia do plano em causa. Nada aqui é inocente, a começar pela legislação, que estrutura todo este sistema de planeamento e de condicionantes, que está na origem e constitui uma das principais causas do desordenamento do território e da crise imobiliária instalada no país.

EXCEDENTES IMOBILIÁRIOS

- 420.** Os espaços silvestres nunca são excedentários. Não teria sentido considerar-se que há excedentes de espaços silvestres, tendo em conta que estes já existiam antes e independentemente dos usos do solo, constituindo uma preexistência territorial absoluta antes de haver estrutura e vontade social, emergindo de um processo natural bruto, no sentido em que é de uma natureza exterior relativamente à sociedade que se constitui como uma natureza interior.
- 421.** Já quanto ao uso agrícola pode haver problemas de espaços agrícolas deslocados. Não é grave que numa dada região existam solos agrícolas “excedentários”, isto é, campos em pousio ou dedicados a uma agricultura extensiva. Os campos agrícolas podem ficar anos em pousio, podem ser utilizados como pastagens em regime extensivo, silvopastoril e, *in extremis*, podem ser reconvertidos para o uso silvestre. Nas sociedades contemporâneas, quer os espaços silvestres quer os agrícolas exigem especiais cuidados de planeamento, de condução,

salvaguarda, valorização e exploração dos seus recursos. Os espaços agrícolas são particularmente exigentes no que concerne à concepção da sua compartimentação funcional, infra-estruturação e composição paisagística.

No ordenamento agrário, um dos factores limitantes é o relevo e a dimensão dos campos agrícolas e das explorações em que eles se integram. A qualidade dos solos é também relevante, mas está ao alcance da engenharia agronómica o melhoramento da textura e estrutura pedológica dos solos aráveis. É relativamente fácil partir de solos arenosos de baixa fertilidade e em pouco tempo, com investimento relativamente baixo e com boas práticas agrícolas, transformá-los em solos de elevada fertilidade.

- 422.** Só os prédios urbanos podem constituir excedentes problemáticos no mercado imobiliário. Os lotes para construção e o próprio espaço edificado, aos quais estão aplicadas redes de infra-estruturas, de serviços e outros investimentos que carecem de ser rentabilizados através da sua utilização, não devem ser significativamente excedentários, sob pena de originarem pesados prejuízos e perdas financeiras, além de desordenarem o território e o próprio tecido urbano. A formação de excedentes imobiliários, para além de um limiar de equilíbrio entre a oferta e a procura, constitui um grave problema económico e financeiro de investimento deslocado e falhado.
- 423.** A simples constituição do direito de urbanizar e de construir e, por maioria de razão, a existência material do edificado, comportam investimentos avultados e encargos fixos, nomeadamente fiscais. Quando estes activos não proporcionam rendimento económico, nem têm utilização real, causam sérios prejuízos que se reflectem em toda a estrutura do sistema socioterritorial e financeiro.
- 424.** O urbanismo deve assumir a necessidade de reconverter utilizações, renovar estruturas edificadas e suprimir construções e redes de infra-estruturas deslocadas e inúteis, de modo a estabelecer uma correspondência entre a propriedade e o seu sentido útil possível e viável. Sem esta consciência e atitude, grande parte do território, principalmente nas cidades, ficará marcado por espaços degradados, devolutos e sem destino, criando uma má imagem que, além do que

tem de psicologicamente e culturalmente agressivo para os habitantes, traduz-se também numa desvalorização do património imobiliário e numa perda de atractividade.

- 425.** O sistema de planeamento, tal como existe, é perversamente permissivo na demarcação de zonas de expansão urbana, mas tem escassa capacidade de intervenção disciplinadora e decisora em termos de controlo da programação e da oportunidade da sua realização.
- 426.** Perante o cenário dos prédios degradados e em estado de abandono, não é correcto ameaçar ou penalizar os proprietários através de um aumento do IMI. A solução correcta seria trazer esses prédios para o mercado a preços de solo razoáveis e justos no contexto de um mercado equilibrado e fluído. Este procedimento teria um efeito dinamizador do mercado e ajudaria a equilibrar as relações entre as necessidades da procura. Daria igualmente transparência à formação dos valores e das mais-valias e margens de lucro, informando os diversos agentes numa atitude prudencial para evitar riscos financeiros, nomeadamente os que estão associados à formação de excedentes ou à especulação em situações de carência real ou fictícia. Coloca-se aos planos o desafio delicado de diagnosticar as patologias territoriais dizendo a verdade sobre as situações e as suas causas.
- 427.** A renovação urbana dos prédios em ruínas, seja de habitação, indústrias, ou outros conjuntos de edifícios abandonados no tecido das cidades, deve ser equacionada, antes de mais, com base na situação económica e financeira da propriedade dos mesmos, avaliando com realismo as diversas hipóteses de reutilização desses espaços. Fora dos perímetros urbanos, quando provado que os prédios e mesmo urbanizações não têm sustentabilidade, é de considerar nesses casos a demolição e a limpeza do terreno, devolvendo-o ao uso agrícola ou florestal.
- 428.** Em resultado das políticas territoriais que se verificaram a partir dos anos 60, que cultivaram uma perspectiva de crescimento contínuo e sem sustentação, depois apoiado e legitimado nos PDM de primeira geração com o conceito de espaço urbanizável, chegou-se a uma situação em que dentro do tecido urbano e na sua envolvente rústica

existem imensos prédios abandonados rústicos e urbanos (onde tem particular expressão os lotes infra-estruturados), para os quais não se vislumbra uma utilização urbana a médio prazo. Temos assim áreas imensas de terrenos expectantes e edifícios em estado de ruína, para os quais é necessário encontrar um sentido útil, o que não é fácil já que, não tendo lugar a sua urbanização ou renovação urbana face aos excedentes existentes, não é financeiramente pacífica a sua “renaturalização” ou simples limpeza para os devolver a um uso agrícola, que na maior parte dos casos pode também não ser sustentável.

Estamos perante um desafio de reconfiguração do sistema urbano que vai contra as ideias e as expectativas dos proprietários, considerando os compromissos e os valores contabilizados para os seus prédios que constituem, na maioria dos casos, activos financeiros sobreavaliados a suportar crédito hipotecário.

429. Podemos considerar aqui 4 cenários contrastados:

1.º Cenário – A revisão do PDM pragmaticamente mantém o conceito de “espaço urbanizável” e o uso urbano como expectativa, com um regulamento aberto às oportunidades de desenvolvimento, admitindo que nas parcelas onde nada vier a acontecer se mantém o estado actual de expectância, abandono ou ruína;

2.º Cenário – Adopta-se a política do 1.º cenário com a exigência de demolição e limpeza de todos os prédios que apresentem sinais de degradação e de ruína, de modo a termos um tecido urbano mais limpo e asseado. Contudo, esta operação tem custos relevantes de demolição, transporte de entulho a vazadouro e manutenção dos terrenos limpos e tratados. Como sustentar financeiramente esta operação? Talvez isto acontecesse, se fosse autorizada e facilitada a correcção correspondente em sede de matriz fiscal, passando o artigo de urbano para rústico sem perder o direito de urbanizar e construir, que ficaria suspenso;

3.º Cenário – Assumir que o crescimento urbano vai ser pouco significativo e estabelecer uma estratégia no pressuposto de que não vai haver crescimento, configurando-se um plano de estabilização com uma clara demarcação dos prédios urbanos com sentido útil pleno e dos prédios rústicos com utilização agrícola e florestal, de modo a que deixem gradualmente de existir prédios com usos deslocados e em

estado de abandono ou edifícios em ruínas;

4.º Cenário – Adoptar uma atitude fortemente voluntarista de promoção do concelho no mercado internacional, de modo a atrair procuras com forte poder de investimento, interessadas na posição estratégica de Portugal na Europa e no arco Atlântico, e na entrada do Mediterrâneo.

- 430.** A revisão do PDM enfrenta o desafio de encontrar o uso ajustado e possível que assegure o sentido útil da propriedade e as expectativas de valor dos proprietários. Para isso, é preciso apostar na informação e no esclarecimento do mercado fundiário, de modo a harmonizá-lo com o ordenamento conveniente do território.
- 431.** Independentemente das conclusões de uma reflexão que se continuará a fazer sobre estas matérias e sobre a evolução real da economia que nos poderá trazer novas teses e hipóteses, a política recomendável aponta no sentido de abrir o território às oportunidades de investimento e de desenvolvimento que possam surgir e que o PDM não pode prever e muito menos especificar e garantir. Daí a necessidade de o PDM ser um plano aberto a desdobramentos e adaptações às oportunidades que o Município e o Governo possam avaliar em tempo real e decidir em função dos interesses do País e do Concelho, respeitando sempre princípios como o da segmentação dos usos do solo - silvestre, agrícola e urbano - e dos respectivos mercados fundiários.
- 432.** A recuperação do território e a normalização dos usos e das utilizações depende da significativa redução do valor do solo para os valores de rendimento indexados ao uso e à utilização. Exige também a redução da carga fiscal sobre o imobiliário e medidas que confirmem maior racionalidade e fluidez ao mercado imobiliário, sempre no sentido de baixar o preço dos imóveis, de modo a que os custos do imobiliário pesem o menos possível nos encargos das famílias e das empresas.

O PROBLEMA DAS URBANIZAÇÕES INACABADAS

- 433.** Desde 1965 que se acumulam por todo o País urbanizações onde o promotor não acabou as obras de infra-estruturação, tendo deixado como garantia um montante irrisório no Município e procedido à venda dos lotes, saindo do processo e deixando a Câmara Municipal e os

proprietários dos lotes defraudados.

- 434.** O registo do loteamento na Conservatória do Registo Predial (embora com carácter provisório) e nas Finanças não tem em devida conta o facto de as obras de infra-estruturas da urbanização não estarem realizadas, nem o risco que um eventual comprador de qualquer dos lotes acabados de registar corre quando o promotor não cumpre o contrato de urbanização e quando as garantias são insuficientes para a realização das infra-estruturas ou de imprevistos que possam surgir no processo de urbanização. Seria oportuno que, em sede registral, se desse conta dessa informação para se precaver o sistema de gestão urbanística e o mercado destes riscos. As urbanizações inacabadas têm problemas que afectam muitos dos compradores de lotes e de fracções que os adquiriram sem conhecer a extensão real dos compromissos e ónus envolvidos na urbanização e que afectam os seus direitos de propriedade.
- 435.** Os prédios hipotecados são em si a garantia de uma obrigação de dívida, o que se traduz num ónus sobre o prédio em causa. No caso em que o prédio hipotecado foi objecto de dação em pagamento da dívida à entidade credora, esta entidade, geralmente um banco, pode manter a hipoteca transferindo-a juntamente com o bem hipotecado para um fundo de investimento imobiliário, ficando o banco credor desse fundo. O que distingue a hipoteca imobiliária das outras garantias de obrigações é a sua natureza real. A hipoteca, desde que não seja cancelada, acompanha o bem que a sustenta para onde este for titularizado.

DIREITO DE REVERSÃO EM ÁREAS DE CEDÊNCIA

- 436.** Nos processos de urbanizações particulares a configuração do tecido urbano é, geralmente, feita à margem de estudos de conjunto, sendo difícil criar composições com lógica funcional e com uma resolução definitiva e estável, nomeadamente no que concerne a parcelas para localização de equipamentos colectivos e outros espaços de utilização pública. É frequente e normal verificarem-se transformações e reconversões na utilização do espaço público, pelo que as áreas de cedência efectuadas em sede de urbanizações particulares deveriam ser consideradas para os fins que o Município entender, sem vínculos a uma

utilização estrita, fora da qual há lugar ao direito de reversão.

As áreas de cedência configuram-se geralmente em parcelas “sobrantes”, sem uma configuração ajustada a um tecido urbano devidamente estruturado e quando o Município pretende corrigir estas situações com realocação, alteração de áreas de construção, de utilização e de funções, corre o risco de se confrontar com o pedido de reversão, que pode ser invocado não só pelo promotor da urbanização, mas também por qualquer proprietário de lotes ou de fracções da mesma. Esta cristalização de direitos de reversão sobre áreas de cedência em urbanizações particulares cria um constrangimento urbanístico irracional, tornando quase impossível proceder ao reajustamento urbanístico das parcelas em causa.

- 437.** A lei tem aqui uma visão maximalista e de intangibilidade de um direito de propriedade deslocado e impeditivo de uma utilização racional do território. O espaço público e o espaço privado da Câmara Municipal ficam assim reféns de utilizações definitivas impropriamente instituídas num alvará de loteamento particular, onde se satisfizeram todos os direitos de construção e de desenvolvimento associados a um negócio privado, não havendo qualquer razão para impedir alterações das utilizações dos espaços “cedidos” ao Município. Deve prevalecer na gestão municipal das “parcelas cedidas” a dinâmica do interesse público que compete ao Município interpretar e representar. Para que assim seja, é necessário rever o regime do direito de reversão.
- 438.** Não há razão para que a prática urbanística corrente do Município sofra limitações injustificadas impostas pelo direito de reversão, tal como está explicitado no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE). Assim, afigura-se como premente a alteração deste regime, libertando as áreas de cedência para os fins que o Município entender e ficando abertas à implementação de mudanças em alterações da própria operação de loteamento ou através de Planos Municipais de Ordenamento do Território. É urgente a revisão simultânea deste direito de reversão e do regime de cedências e compensações em processos de urbanização. Esta evolução deverá, igualmente, apontar para uma finalidade de utilização genérica, ficando em aberto, na esfera de competências municipais, a determinação das utilizações adequadas ao suporte funcional da urbanização.

- 439.** As áreas de cedência, por princípio, deveriam ser incluídas numa bolsa de terrenos municipais, que permitisse a sua gestão num processo de planeamento integrado, adaptando-se às finalidades consideradas na programação de iniciativa municipal, resultante de políticas autárquicas. O direito de reversão deveria ser confinado às situações expropriatórias assentes em desvios de finalidade relativamente ao fundamento inicial considerado para a declaração de utilidade pública e no processo de expropriação subsequente. De entre as vias possíveis para corrigir esta situação, uma medida que se poderia tomar imediatamente seria anexar um artigo ao D.L. n.º 380/99 (e às suas alterações sucessivas) que permitisse, em sede de PMOT ou por simples deliberação da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal, proceder às alterações de utilização estabelecidas inicialmente para as áreas de cedência decorrentes de operações urbanísticas, sem que tal desse lugar à invocação de quaisquer direitos de reversão.
- 440.** A actual abrangência do direito de reversão é excessiva e mesmo dolosa para o Município no caso de alterações em “áreas de cedência” em urbanizações promovidas por particulares, tanto mais que o direito às configurações territoriais se encontra hoje garantido pelos direitos de participação e pronúncia, assegurados pela lei em vigor, sempre que ocorrem alterações no sistema urbano.

SITUAÇÕES DE OCUPAÇÃO E CONSTRUÇÃO CLANDESTINAS

- 441.** Os planos devem promover formas de relacionamento com as diversas entidades públicas e privadas, de modo a responder às necessidades reais dos diversos usos e utilizações do solo, solucionando problemas existentes e tomando medidas preventivas que ajudem a evitar situações de carência e de conflitualidade no território.
- 442.** As famílias e as empresas residentes têm, em princípio, o direito ao conforto associado às redes de infra-estruturas urbanas e de serviços públicos. Este direito tem limites e enquadramentos, nomeadamente no que diz respeito aos princípios da segmentação dos usos do solo, estruturação do povoamento em aglomerados urbanos com escala, ordenamento agrário e florestal e salvaguarda e valorização dos

recursos naturais e da paisagem.

- 443.** À luz destes princípios, o sistema de planeamento deve descer à casuística dos sítios e dos elementos territoriais e articular-se com as circunstâncias das famílias, das empresas e demais instituições instaladas no território em causa, no sentido de responder às suas necessidades funcionais e formas culturais de estar no mundo.
- 444.** Uma das causas de construção clandestina deve-se à quase impossibilidade das autarquias se anteciparem em matéria de estruturação do povoamento, respondendo às necessidades da expansão urbana através de uma programação de iniciativa pública, enquadradora das necessidades e das iniciativas particulares. Acresce que os Municípios foram sistematicamente quase impedidos de aceder ao solo urbanizável e, por outro lado, os Planos de Pormenor e os licenciamentos das urbanizações ficaram dependentes de procedimentos burocraticamente pesados e sem capacidade de resposta em tempo útil às necessidades reais da procura. Há também ainda uma parte significativa da população que tem as suas tradições e modos de estar no território que não são compatíveis com os regulamentos e outras formalidades processuais exigidas para a construção, criando desencontros e conflitos que deviam ser evitados através de uma maior proximidade e apoio a essas populações e regimes específicos que enquadrem com bom senso essas preexistências culturais que constituem um direito consuetudinário.
- 445.** São frequentes as empresas já instaladas e em laboração que necessitam de se expandir no local e encontram nos regulamentos da edificação e nos planos territoriais e nas cartas de condicionantes obstáculos sem fundamentação lógica e contrárias ao sentido pragmático a que obrigam as condições reais da vida económica das empresas. Presentemente, estas situações são objecto de análise e decisão essencialmente administrativa, com elevado grau de discricionariedade e mesmo de arbitrariedade quando não são mesmo impossíveis de resolver, forçando actos desesperados de construção ilegal, o que fragiliza sobremaneira o tecido empresarial do país. O conhecimento atempado das necessidades inerentes ao crescimento

das empresas deve ser uma tarefa do planeamento do território, cooperando na concepção das melhores soluções sob os pontos de vista urbanístico, arquitectónico e financeiro.

446. O espaço logístico de qualquer actividade, de uma fábrica, de um hotel ou de um centro de lavoura de uma exploração agrícola, merece da parte do planeamento uma análise atenta sempre casuística das suas circunstâncias geográficas, no sentido de dar resposta às suas eventuais necessidades de expansão ou de simples melhoramentos funcionais. Ao invés de mostrar indiferença e apresentar condicionantes negativas, compete aos organismos responsáveis pelo planeamento do território estudar a melhor forma de contribuir para ajudar as empresas a superar as suas dificuldades de instalação e de enquadramento territorial. Nesta linha, o urbanismo desenvolve-se com base no desenho e no cálculo de soluções que envolvem as arquitecturas e as engenharias de uma forma essencialmente prática, cujo mérito se avalia pelos resultados alcançados em obra realizada. Apela-se à competência, ao empenho e à cooperação por parte dos serviços da Administração Pública, à luz de uma análise de custos e benefícios na perspectiva pública e privada.

447. Sob o ponto de vista do direito, a neutralização de interesses associados à valorização discricionária do solo pode ser facilmente resolvida através de uma procedimentalização que retenha as mais-valias simples, a favor do Município, parametrizadas em valores justos. Ficaria assim salvaguardada a confinação do interesse do proprietário à operacionalidade do empreendimento e aos lucros da empresa, cortando o passo à eventual especulação fundiária. O mesmo raciocínio pode ser elaborado para prédios de habitação com problemas de funcionalidade e conforto, onde poderiam ser admitidas expansões arquitectonicamente controladas, sempre na base da neutralização dos interesses especulativos associados à valorização por sobredensificação abusiva.

Esta questão coloca-se em grande parte em prédios onde é necessário proceder a pequenas expansões da área de construção por imperativo funcional, sem qualquer prejuízo para terceiros, sendo irracional o impedimento dessas operações de reabilitação por parametrizações cegas e deslocadas, em sede de regulamentos abstractos de planos e de outras disposições administrativas insensíveis à lógica do urbanismo e

da arquitectura.

A QUESTÃO DAS LICENÇAS DE UTILIZAÇÃO

448. A exigência desta licença de utilização, assim como do certificado da eficiência energética, e outras que vão surgindo, não se ajustam à realidade do país e constituem uma intrusão abusiva nos direitos da propriedade, gerando incómodos e conflitos que deviam ser evitados.

449. As empresas que estão a laborar em espaços que não têm licença de utilização não podem por esse motivo aceder aos programas de financiamento da União Europeia em cujo processo se exige comprovação desse título.

Uma breve amostragem leva-nos a crer que existem milhares de empresas com dezenas ou centenas de milhares de trabalhadores nesta situação.

Em muitos casos, os edifícios industriais onde laboram estas empresas não têm sido legalizadas por estarem implantados em área de RAN ou de REN ou porque não cumprem determinadas métricas do RJUE, ou outros regulamentos transpostos precipitadamente de directivas da União Europeia. Nas actuais circunstâncias, é urgente criar um procedimento expedito que permita:

- a)** Analisar e equacionar as causas dessa situação de ilegalidade;
- b)** Verificar se há prejuízo para terceiros, risco de pessoas ou de bens ou impacto ambiental que impeça a legalização e obrigue à conseqüente deslocação da empresa;
- c)** Nos casos em que seja possível e se justifique a remoção dos obstáculos à legalização deveria ser encontrada uma forma expedita de licenciar essas situações em favor da competitividade das empresas, para ficarem habilitadas a concorrer aos fundos comunitários. No caso da reserva agrícola e da reserva ecológica, há que reconhecer a irracionalidade destes regimes e simplesmente revogá-los.

ABASTECIMENTO DE ÁGUA AOS CLANDESTINOS

450. A necessidade de eliminar o risco de doenças infecto-contagiosas sobrepõe-se a todas as condicionantes ao fornecimento de água potável

às famílias residentes. Nunca se justifica colocar a saúde das pessoas em risco, negando-lhes água potável, independentemente de outros procedimentos contra-ordenatórios para repor a legalidade urbanística. Em última instância esta questão é sempre casuística e remete para o nível da decisão política.

A DIVISÃO DA PROPRIEDADE E O PROBLEMA DO POVOAMENTO E DA EDIFICAÇÃO DISPERSA

- 451.** A partir de que nível de fraccionamento se está perante uma operação de loteamento urbano? Sempre que se verifique uma divisão da propriedade rústica deve haver lugar a uma interpretação do efeito dessa divisão sobre as redes de infra-estruturas e sobre o povoamento.
- 452.** Deve haver uma relação controlada entre a divisão da propriedade rústica e a sua sustentação económica, considerando o uso e as utilizações que decorrem dos princípios do planeamento do território e das perspectivas do proprietário. A fragmentação da propriedade rústica desde há muitos séculos que conflua com a estabilidade e viabilidade das explorações agrícolas e florestais. O desordenamento territorial advém do facto de a legislação em vigor, de há séculos a esta parte (desde o fim dos morgadios que começou no tempo do Marquês de Pombal com a chamada “lei da boa razão”), permitir a fácil divisão da propriedade rústica e a construção dispersa fora dos perímetros urbanos.
- 453.** O regime do Morgadio, mais do que um critério arcaico de defesa da manutenção da base do poder de uma aristocracia rural, era uma forma pragmática de proteger e assegurar a capacidade de sobrevivência da própria exploração agrícola. Com o fim do Morgadio não se teve noção das suas implicações na divisão da propriedade rústica, que entrou em total descontrolo até hoje, e tem-se agravado. Não estamos obviamente a sustentar o regresso à lei do Morgadio, mas é urgente uma lei de solos que assegure o controlo da divisão da propriedade, fazendo prevalecer as exigências de escala da estrutura fundiária das explorações agrícolas e florestais. Os PDM de primeira geração não abordaram sequer este problema nem o enfrentaram, pelo contrário, ajudaram a legitimar a divisão da propriedade até à famigerada unidade mínima de cultura e facilitaram a construção em espaço rústico fora dos Perímetros Urbanos

à margem do uso agro-silvo-pastoril.

454. Perante a estrutura cadastral existente, conjugada com a expressão fotográfica do território no que respeita ao coberto vegetal, os técnicos do urbanismo têm tendência para fazer uma análise puramente imagética, foto-interpretativa e “castigar” as propriedades onde existem manchas arbóreas ou campos de cultura, vinculando-os ao uso agro-florestal, e “premiar” as manchas de pequenas propriedades geralmente “infectadas” com construção dispersa, assumindo aí a “situação de facto” de um uso para-urbano ou mesmo urbano. As propriedades mais estragadas e abandonadas foram privilegiadas nos PDM em detrimento dos proprietários que cuidam bem do seu património.

Não obstante as razões que assistem às decisões de algum pragmatismo da análise do território, é necessário saber onde deve parar essa rendição aos factos e enveredar-se por um urbanismo mais voluntarista e obediente a princípios de ordenamento territorial. A fragmentação da propriedade é um gravíssimo problema que não é fácil de resolver sem instrumentos inteligentes e poderosos de políticas de solos, que não existem no corpo da nossa legislação e procedimentalização administrativa dos planos territoriais.

455. Tem sentido e pertinência a estruturação de unidades territoriais vinculadas à categoria de uso agrícola, com a finalidade de agregar e emparcelar os prédios rústicos, configurando as explorações agrícolas de modo a dar sustentabilidade ao próprio uso agrícola. A dificuldade que se apresenta prende-se com o preço do solo, o qual está profundamente influenciado pelo segmento do mercado urbano. Por sua vez, a fragmentação da propriedade, à medida que a dimensão do prédio diminui, induz o aumento do preço por m². Este facto decorre do natural aumento do universo da procura à medida que o preço global do prédio diminui.

456. Constitui um problema o facto de não haver uma política de solos e de ordenamento agrário territorial que atenda à demarcação das explorações agrícolas, identificando o conjunto das parcelas que as constituem e distinguindo a parcela ou as parcelas autónomas (aquelas que possuem centro de lavoura) e as parcelas dependentes (onde não há qualquer base de apoio à exploração agrícola).

Nas actuais circunstâncias, qualquer prédio rústico está disponível para ser alienado, independentemente da sua importância na sustentação da exploração agrícola, e acontece que as parcelas autónomas são aquelas que estão mais expostas a uma procura não agrícola, provocando o desmantelamento e abandono das explorações.

- 457.** Os PDM são, enquanto planos que incidem sobre o pleno do território, responsáveis pela formalização do estatuto dos usos do solo para os sectores agrícola e florestal, traduzindo aí as políticas definidas pelo Governo, e para o uso urbano, observando aí as competências dos Municípios que incidem essencialmente sobre as matérias urbanísticas. Daí a necessidade e importância de uma estreita articulação entre o Município e os diversos organismos do Governo.
- 458.** De entre os problemas a resolver destacam-se:
- a)** A necessidade de um corpo de doutrina sobre a questão da divisão da propriedade rústica associada à identificação e estruturação das explorações agrícolas, distinguindo as parcelas dependentes das parcelas autónomas, onde se localiza o centro de lavoura. É urgente observar as especificidades da estrutura fundiária relativamente aos diversos usos do solo e conjugar essas singularidades com a legislação de forma coerente e condensada, observando o carácter imperativo do uso florestal que remete para o regime florestal, o carácter facultativo/indicativo do uso agrícola e o carácter imperativo do uso urbano sustentado pela imposição administrativa que assiste aos Municípios para a implementação de Planos de Pormenor. Este poder é no entanto gorado pelo Código das Expropriações de 1991 e revisto em 1997;
 - b)** O conceito de “unidade mínima de cultura” teve origem em critérios de natureza fiscal criados nos finais dos anos 20 do século XX, sem qualquer relação com o ordenamento agrário ou florestal. Este critério fiscal é depois deslocado para o domínio da divisão da propriedade de uma forma abusiva com efeitos desastrosos no ordenamento do território. Era importante consciencializar este facto e suprimir o conceito de unidade mínima de cultura, substituindo pelo conceito de superfície mínima de uma exploração agrícola, que em França é de aproximadamente 25ha;
 - c)** A permissividade no fraccionamento da propriedade e a

correspondente inflação dos preços do solo tem levado ao enfraquecimento e ao desaparecimento de muitas explorações agrícolas;

- d) A figura do destaque deveria ser pura e simplesmente suprimida. O fraccionamento da propriedade no âmbito do direito sucessório deveria ser simplesmente proibido. Deviam apenas ser aceites acordos de extremas entre prédios confinantes devidamente fundamentados e sem dar origem a novos artigos prediais;
- e) A divisão de prédios rústicos com centenas de hectares em parcelas relativamente grandes da ordem dos 15/20ha é uma forma de especulação dirigida a uma procura estranha ao sector agrícola e florestal, com capacidade financeira para pagar preços avultados que não podem ser acompanhados pelos empresários agro-florestais. Nas últimas décadas a procura de solos rústicos por parte de uma procura urbana de segunda residência e de vilegiatura acentuou-se principalmente sobre prédios mistos onde se localizam os centros de lavoura, forçando a extinção das explorações agrícolas que ficam sem apoio logístico, e pressionando a construção dispersa de habitação, com tudo o que isso tem de negativo na estruturação do povoamento;
- f) A regulação do mercado fundiário está muito relacionada com a divisão da propriedade e com a obediência à disciplina dos usos do solo. A acreditação dos agricultores conjugada com a estrutura fundiária da respectiva exploração é um alicerce do ordenamento do território;
- g) Relativamente às isenções fiscais, como seria o caso do IMT, convenhamos que são sempre geradoras de desigualdades e devem ser evitadas. No caso particular do IMT, que corresponde à antiga SISA, referida pelo então Primeiro-ministro Eng.º António Guterres como *“o imposto mais estúpido do mundo”*, deveria simplesmente ser abolido porque penaliza a mobilidade das empresas e das famílias e fá-lo num momento de máximo esforço financeiro.

459. A questão da divisão da propriedade não é passível de uma regulamentação puramente técnica, antes remete para a casuística dos usos do solo, para a relação específica entre a estrutura social das regiões e a sua base económica e territorial e ainda para a necessidade estratégica de assegurar a viabilidade e estabilidade financeira das

explorações agrícolas e florestais.

- 460.** Salvo os casos de graves injustiças sociais, como os da apropriação do solo em regime de latifúndio socialmente agressivo, podemos sustentar que, em princípio, o fraccionamento da propriedade rústica, diminuindo a superfície das explorações e fragilizando a sua operacionalidade, tem consequências negativas, devendo ser evitado.
- 461.** Numa primeira classificação tem sentido considerar a estrutura fundiária mais conveniente para cada um dos seguintes usos do solo:
- a)** Os espaços classificados como parques e reservas sujeitos a fortes restrições de utilidade pública que condicionam a normal exploração do solo e também a estrutura do povoamento - nestes casos, a política de solos deve ser conduzida no sentido de trazer progressivamente à posse pública os terrenos onde existem valores naturais de interesse nacional, cuja salvaguarda não seja compatível com as prerrogativas da propriedade privada onde é relevante o direito à utilização e exploração;
 - b)** Quanto às unidades territoriais afectas ao uso florestal, o ideal seria que os prédios tivessem dimensões superiores a 300ha e que fossem agregados em perímetros com mais de 15.000ha, formando assim espaços com escala para justificar serviços florestais operacionais, eficientes e rentáveis. O “Regime Florestal” deveria recuperar o modelo originário alicerçado nas matas nacionais (regime florestal total) e nas matas privadas (regime florestal parcial). É defensável uma quase total interdição ao fraccionamento dos prédios de uso florestal;
 - c)** Relativamente ao uso agrícola o principal referencial deve ser a exploração agrícola, observando o seu parcelário. Um dos objectivos fundamentais da política de solos deve centrar-se na defesa da estrutura fundiária da exploração agrícola, evitando que a exploração perca dimensão ou que de algum modo diminua a sua capacidade produtiva, por perda desnecessária de Superfície Agrícola Útil (SAU).
- 462.** Países como a França têm políticas de estruturação fundiária com o objectivo de criar explorações agrícolas com uma superfície mínima da ordem dos 25ha, como condição para serem acreditadas e terem acesso aos fundos comunitários (ver SMI – *Surface Minimale d’Installation*).

463. No caso de Portugal, estes parâmetros devem ser aferidos ao nível regional e local observando a estrutura do povoamento de modo a demarcar:

- a)** Perímetros urbanos;
- b)** Manchas de povoamento disperso onde é difícil, se não mesmo impossível, configurar explorações agrícolas com as dimensões normais e onde, portanto, a actividade agrícola assume um carácter complementar no rendimento de empresas agrícolas familiares imperfeitas (a tempo parcial). Note-se que fica em aberto a forma de classificar e reconhecer o estatuto destas “explorações”. Com isto não se quer dizer que estas quintas, associadas à habitação unifamiliar, não tenham uma relevância social e económica na sustentação de famílias, a ponto de justificar a sua consideração nas políticas de ordenamento do território. Mas também não se pode iludir o facto de tais quintas não servirem de todo para a estruturação agrária com a rede de explorações agrícolas de que o país necessita.

Os critérios de parametrização do parcelamento rústico devem ser pautados pela interdição à fragmentação da propriedade rústica. Contudo, tais critérios não podem ser estabelecidos de uma forma cega, rígida, geral e abstracta em sede legislativa sem atender às especificidades das realidades regionais e locais. Assim, a gestão fundiária requer um pragmatismo e uma casuística alicerçadas numa capacidade de juízo local por parte de entidades representativas dos interesses dos agricultores, das instituições do Estado e dos Municípios responsáveis pela aplicação das políticas territoriais, as quais devem ter em conta:

- i.** Se o prédio rústico está ou não integrado numa exploração agrícola;
- ii.** Se a realidade do cadastro fundiário existente se ajusta às exigências funcionais das explorações agrícolas e florestais;
- iii.** Se os prédios estão a ser correctamente explorados ou se se encontram em estado de abandono. No caso dos prédios abandonados, avaliar se estão disponíveis no mercado de solos agrícolas e a que valores;
- iv.** Se os valores do solo rústico estão a ser inflacionados por uma procura de carácter urbano.

464. É importante pôr em prática uma articulação entre o ordenamento agro-florestal e o planeamento urbano, de modo a estabelecer uma clara segmentação do mercado fundiário em função dos usos do solo como condição necessária para haver uma base de racionalidade económica, garantística, que mereça a confiança dos agentes do mercado, contribuindo para a regulação dos preços numa lógica referida ao valor de rendimento.

RELATÓRIO INTERPRETATIVO DO CADASTRO – ARTIGO DA DIVISÃO DA PROPRIEDADE RÚSTICA

465. A gestão fundiária e a capacidade de operacionalizar em parcelamentos, no sentido de ajustar a propriedade à escala funcional e sustentável dos usos do solo, é matéria determinante para o reordenamento agrário e florestal. Tem havido uma total incapacidade da actuar nesta vertente. Os raros casos de emparcelamento agrário foram ruinosos (vide a experiência da Baixa do Mondego). Esta matéria é de uma delicadeza extrema e constitui um desafio para a política de solos indispensável à implementação de um ordenamento territorial adequado ao fomento agro-florestal, o qual terá necessariamente de se alicerçar na estruturação de empresas bem dimensionadas para serem produtivas e competitivas. Os planos territoriais não podem desenvolver os seus conteúdos abstraído-se da realidade empresarial e sem visionar as suas necessidades de desenvolvimento.

466. Também o desenvolvimento urbano tem sido fortemente condicionado por urbanizações configuradas pelos polígonos do cadastro rústico, o que cria configurações urbanas aberrantes e disfuncionais. O planeamento urbanístico deve ser sempre pensado a partir do Plano Geral de Urbanização aplicado ao conjunto do aglomerado urbano e desdobrado em Planos de Pormenor, tendo sempre como referência a unidade de vizinhança à escala do bairro.

467. Estas realidades há muito consciencializadas no discurso teórico e crítico não têm encontrado capacidade política e administrativa para a sua aplicação prática, nomeadamente através dos planos territoriais. Os

PDM passaram completamente à margem deste problema central e seguramente está aqui uma das causas do seu fracasso.

468. Há situações onde a construção dispersa ocorre em prédios mistos muito pequenos, com artigos rústicos e urbanos, criando um povoamento onde a extensão da mancha é tão grande que não permite sustentar a demarcação de um perímetro urbano nem identificar e muito menos estabilizar o uso agrícola. O fraccionamento da propriedade e a densidade das habitações não permitem a estruturação e sustentação de explorações agrícolas estáveis e minimamente dimensionadas com escala para serem economicamente sustentáveis. Temos assim uma espécie de manchas de povoamento problemático e disfuncional, principalmente ao nível do saneamento básico, com riscos de saúde pública e disfunções nos transportes e acessibilidade a equipamentos e serviços de proximidade. Uma das causas deste fenómeno é a falta de informação que esclareça as populações sobre os custos, o desconforto e, em síntese, sobre a irracionalidade da construção dispersa. Por outro lado, há uma falha de oferta de habitação e de parcelas para construção devidamente localizadas e disponíveis a preços competitivos que se ofereçam como alternativa exposta e facilmente desmotivadora da construção dispersa.

Merece reflexão o facto de as populações e de os poderes políticos locais verem nos planos territoriais um empecilho à localização e desenvolvimento espacial das actividades. Algo está mal nos planos quando alimentam um conflito com as populações locais sem apresentarem soluções e informação esclarecedora, aberta à discussão e participação para uma correcta ocupação do território. Acresce que os próprios planos, com a sua configuração proibicionista, na realidade fomentam a habitação dispersa e a ocupação irracional do território (veja-se os PROT que permitem e que legitimam a construção de habitações fora dos perímetros urbanos apenas com a exigência do prédio ter mais que 2 ou 4 hectares). As verdadeiras razões para não construir fora dos perímetros urbanos não são expostas nem as alternativas apresentadas, cultivando-se a ilusão de que há um conflito de interesses entre os proprietários que pretendem construir disperso e um interesse público que defende valores naturais, sem nunca se esclarecer que o principal prejudicado é o proprietário, a família ou a empresa que vai sofrer as disfunções do isolamento, da perda de

mobilidade, carência de infra-estruturas, de serviços e perdas económicas devidas ao risco associado às desvalorizações do próprio investimento.

469. Hipóteses de actuação:

- a) Congelar a situação, procurando resolver os problemas de saneamento e abastecimento de água (fossas sépticas bem construídas), sem desprezar a questão da rede viária que se apresenta expandida e desoptimizada com custos de manutenção elevados que o Município tem de suportar;
- b) Estudar uma forma de concentração e densificação de modo a definir nucleações e centralidades para não agravar a dispersão. Simultaneamente demarcar e defender os espaços rústicos, interditando-os à construção, não obstante persistir o problema da difícil estruturação de empresas agrícolas bem dimensionadas.

470. As zonas programadas para uma maior densificação devem ser tratadas como espaços urbanos críticos, onde se pretende criar uma nucleação de suporte à estabilização do povoamento disperso preexistente. Para além dos usos silvestre, agrícola e urbano existem espaços problemáticos e atípicos que a análise do território deve identificar e classificar de forma casuística, observando as suas características específicas. Também por esta razão deve ser dada ao urbanista uma liberdade de interpretação que não é consentânea com a predefinição e uniformização obrigatória de critérios redutores e administrativistas. O excesso de regulamentação e a obsessão pelos enquadramentos legais e normativos empobrecem o mundo e são contrários ao espírito criativo e ao espaço da erudição interpretativa e conceptual, inerentes à prática do urbanismo.

471. O uso urbano é o mais sensível e instável e afecta profundamente a qualidade de vida das populações. Merece por isso uma especial atenção crítica, observando, entre outros, os elementos do sistema urbano fora dos perímetros urbanos; as configurações problemáticas do povoamento (começar por analisar o grau de dispersão e o *deficit* de infra-estruturas e de acessibilidade a equipamentos e serviços de proximidade); os custos das disfunções territoriais, tais como a dispersão e desoptimização das redes de infra-estruturas,

equipamentos e serviços e, ainda, as carências que são impossíveis de suprir.

- 472.** A construção dispersa cria uma fragmentação do espaço rústico que impede a normal configuração das explorações agrícolas e florestais, desoptimizando e criando disfunções no sistema urbano. Confrontamo-nos assim com um casario ou miscelânea de moradias, de armazéns e indústrias que não se consegue apoiar numa rede normal de infra-estruturação urbana, e nos hiatos destas construções coexistem campos agrícolas e maciços arbóreos sem dimensão e sem a continuidade exigidas pela correcta configuração de unidades territoriais de uso agrícola ou florestal.
- 473.** Considerando que a classificação, por princípio, se reporta a padrões normais de uso e utilização do solo, todas as situações que correspondem a patologias devem ser identificadas como “espaços problema” onde é necessário intervir e evoluir no sentido de se chegar a uma situação normal e classificável, no sentido de ser satisfatoriamente aceitável como se apresenta ou como se configura em proposta de plano.
- 474.** As grandes manchas de habitação dispersa que o actual PDM classifica como de uso agrícola têm uma densidade de povoamento e uma dispersão que exige um suporte de infra-estruturas básicas, principalmente de saneamento básico e de acessos viários. A extensão do território comprometido com este uso “para-urbano” é em si um problema, na medida em que exige redes muito extensas, difíceis de sustentar financeiramente e de serem realizadas em tempo útil. No entanto, em toda esta extensão existem moradias e outras edificações com actividades económicas que demandam serviços de infra-estruturação urbana.
- 475.** Quando o povoamento existente não está servido pelas infra-estruturas necessárias e a execução das redes de infra-estruturas não é economicamente viável, a abertura de novas frentes de construção, densificando para gerar uma massa crítica que pague as obras de infra-estruturação, era possível num período de forte expansão da procura imobiliária. Hoje essa política é duvidosa ou mesmo impraticável,

sendo necessário procurar outras soluções para acudir e controlar a gestão das manchas para-urbanas problemáticas.

- 476.** Perante esta realidade, o PDM terá porventura que seleccionar as manchas onde são maiores e mais urgentes as necessidades de intervenção, apostando numa concentração e deixando em compasso de espera, com fortes restrições à construção, os restantes espaços, mas sempre com abertura para atender a pretensões promotoras de desenvolvimento, evitando regulamentações radicais proibicionistas e sem propostas construtivas.
- 477.** Nos espaços periurbanos de pequena propriedade, de minifúndio e, por maioria de razão, dentro das Áreas Metropolitanas, poderá fazer sentido que em sede de planeamento seja assumido um tecido quase urbano, estruturado em quintinhas com infra-estruturação aligeirada. Esta situação é sempre problemática e convida a uma gestão pragmática, difícil de controlar sob o ponto de vista urbanístico e administrativo, mas não é de excluir este desafio.
- 478.** Para melhor se avaliar este cenário, os trabalhos do PDM poderão incluir um exercício de configuração de cenários para pequenas quintas servidas de acessos e outras infra-estruturas básicas, de modo a se poder avaliar as dimensões mais adequadas das parcelas, as tipologias de construção, os custos da infra-estruturação e o seu grau de satisfação e eficiência, considerando a situação e as expectativas das populações instaladas e da procura potencial.
- 479.** As pretensões de construção de habitação por parte de proprietários de pequenas parcelas rústicas, cuja base cadastral é disfuncional para uso agrícola, devem ser consideradas caso a caso, observando o programa de cada proprietário e trabalhando sobre as diferenças, sem querer impor regras uniformes e iguais para aquilo que se quer diferente.
- 480.** A mobilidade é um factor que terá um peso cada vez maior no custo de vida e no conforto. Os movimentos pendulares casa-emprego, casa-escola e também a centralidade das empresas relativamente às redes de transportes e aos serviços que utilizam no seu quotidiano, afectam a produtividade e a eficiência geral da economia. A habitação dispersa e a fraca centralidade são um problema que afecta a estabilidade

económica e social.

481. A habitação isolada só tem justificação nos seguintes casos:

- a)** Habitação do agricultor em explorações agrícolas de grandes dimensões que exijam a presença do agricultor ou de operários/famílias de operários agrícolas como residentes no interior da exploração;
- b)** Quintas de vilegiatura associadas, eventualmente, à agricultura ou à produção florestal e que são segunda residência de proprietários com capacidade financeira para sustentar os seus encargos;
- c)** Casas de vigilantes de floresta ou associadas a serviços que exijam uma localização específica fora dos perímetros urbanos.

482. É importante encontrar e interpretar as causas que levam as pessoas, em seu prejuízo, a habitar fora dos aglomerados urbanos, quando no interior das aldeias, vilas e cidades existem imensos prédios de habitação devolutos e em estado de ruína.

483. A explicação estará porventura na opacidade de um mercado desinformado, viciado em práticas especulativas e desregulamentado. Os planos territoriais, em particular o PDM, pela forma como estão formatados os seus conteúdos, são também responsáveis por agravar este problema.

484. Da parte da lei e de todos os serviços administrativos presentes na revisão dos PDM de primeira geração nunca se refere este problema ou de algum modo se dá conta dele. É portanto urgente introduzir a questão do mercado fundiário e imobiliário nos conteúdos dos planos territoriais. As medidas a tomar na revisão dos PDM devem ser consequentes na regulação do mercado fundiário, disponibilizando solo para os usos pretendidos a preços justos. Devem também ser criados e operacionalizados instrumentos à disposição do Município para promover a disciplina dos usos do solo. Sem estas medidas poderá continuar, ou mesmo acentuar-se, a procura de espaços para habitação e para a localização de indústrias e serviços de forma imprópria, fora dos perímetros urbanos e com graves conflitualidades territoriais.

HIERARQUIA URBANA

- 485.** A hierarquia dos lugares estabelece-se com base na área de influência das redes de equipamentos e serviços e outras relações de dependência funcional. A quantidade, dimensão e distribuição territorial dos centros urbanos é determinada pelos princípios económicos reguladores de oferta-procura entre estes centros e as suas áreas de influência.
- 486.** Estas relações são significativamente determinadas pelas condições de acessibilidade que facilitam o acesso a bens e serviços proporcionados pela cidade. Também as grandes superfícies comerciais se tornaram polos concentradores de procuras que anteriormente eram satisfeitas de uma forma mais distribuída e estruturada nos tecidos urbanos. Destas novas circunstâncias resultou uma alteração profunda das hierarquias clássicas dos lugares centrais. A vontade e o desejo de se querer manter o comércio tradicional, o comércio de rua com a animação dos centros cívicos conflituam com a dinâmica do comércio nas grandes superfícies.
- 487.** A localização relativa das parcelas das unidades territoriais e, conseqüentemente, das actividades socioeconómicas tem influência na sua rentabilidade económica e no preço do solo. Desde os finais do século XIX a geografia teorizou sobre esta matéria, desenvolvendo o tema da acessibilidade e dos lugares centrais e observando a sua hierarquia.
- 488.** As centralidades articulam-se com a estrutura do povoamento, criando o que se designa por uma hierarquia de lugares centrais. Por sua vez, dentro de cada lugar, na estrutura clássica das cidades, diferenciam-se bairros, sítios e ruas com maior ou menor centralidade ou maior ou menor concentração e diversificação de utilizações, funções e actividades específicas. Esta arrumação confere à cidade um mosaico de valores do solo com lógicas comerciais e dinâmicas, mas que o planeamento deve contribuir para regular e manter dentro de domínios de estabilidade.
- A arrumação tradicional dos lugares centrais depende das acessibilidades relativas e, actualmente, também da capacidade de estacionamento associado à presença de actividades de comércio e serviços em quantidade e qualidade para criar uma massa crítica atraente de actividades com fortes sinergias entre si.

CENTROS URBANOS

489. Nos últimos 30 anos os centros das cidades foram afectados pelos seguintes acontecimentos:

- a)** A actividade comercial acomodou-se ao congelamento do arrendamento, desactualizando-se e perdendo competitividade;
- b)** Também devido ao congelamento das rendas os centros históricos degradaram-se e perderam população e vida urbana;
- c)** Os prédios compostos por diversas fracções passaram a ter uma gestão problemática, em resultado da diferenciação do estatuto e do regime económico dessas mesmas fracções. Umhas alugadas por rendas baixas, outras à espera de obras. Esta heterogeneidade administrativa dificulta a sua gestão e conservação;
- d)** Os espaços, pela sua forma, dimensão e integração no tecido urbano, não são os mais adequados às novas exigências funcionais da habitação, comércio e serviços, colocando-se a questão da renovação controlada dos edifícios, em conjugação com os programas de reabilitação, salvaguarda e valorização;
- e)** A disponibilidade de lugares de estacionamento é fundamental para manter as actividades urbanas vivas e podermos utilizar o espaço com o mínimo de acessibilidade e conforto;
- f)** A decadência dos centros históricos e do comércio tradicional levou ao aparecimento de políticas específicas de apoio à renovação de zonas comerciais e zonas centrais. É pertinente nestas situações enfrentar o problema do preço do solo como factor crítico e impeditivo da reabilitação urbana;
- g)** O desenvolvimento de novos conceitos e tipologias de espaços de comércio e serviços, apostando em localizações periféricas, estrategicamente situadas perto dos nós da rede viária principal e preparadas para atrair uma procura automobilizada e distribuída a uma escala regional, constitui uma ameaça ao comércio tradicional e à animação dos centros urbanos. Estas novas tipologias e critérios de espaços comerciais e de serviços subverteram os padrões tradicionais do valor do solo e do rendimento dessas actividades.

490. O êxito das actividades comerciais depende de vários factores, onde nos últimos tempos ganhou força a sinergia das grandes superfícies em

prejuízo de algum comércio tradicional. Em qualquer caso, é determinante o mérito do empresário e a qualidade dos serviços numa sociedade de informação onde as boas lojas, a qualidade dos produtos, a arte da comunicação comercial e da promoção podem suplantar o factor localização, o qual nunca deixará de ser relevante.

REDE DE EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS PÚBLICOS

- 491.** Os equipamentos e serviços públicos são, na prática, programados sectorialmente com uma dinâmica e uma independência que não se compadece nem se ajusta aos horizontes e à eficácia de conteúdos do PDM, o qual, quando muito, poderá ter aqui um carácter indicativo. Não é o PDM que vai programar a rede de equipamentos e serviços de saúde, educação, desporto, segurança, culturais, etc. O PDM não tem densidade de informação nem uma relação com estas realidades sectoriais para poder assumir a responsabilidade de as programar. Mesmo no quadro das competências municipais, os horizontes do PDM e a sua rigidez regulamentar e jurisdicional não são compatíveis com o dinamismo e a flexibilidade necessárias à gestão destes serviços. A desactualização dos conteúdos do PDM é quase fatal, não deve portanto fazer programações rígidas e determinísticas.
- 492.** Dentro do princípio da subsidiariedade e da descentralização tem sentido e é pertinente avaliarmos até que ponto os Municípios serão chamados para assumir competências crescentes no domínio da educação e da saúde. Até que ponto se poderão justificar, num futuro próximo, hospitais municipais, assim como a transferência para o Município da gestão integral do 1.º, 2.º e 3.º ciclos e ensino secundário. As questões da saúde e do ensino teriam que ser sempre tratadas numa base intermunicipal sobre uma regulamentação, supervisão e monitorização da Administração Central. Seria sempre uma acção profundamente partilhada. As escolas e hospitais devem ser edifícios com representatividade, monumentalidade, simbolismo, desafogo e funcionalidade.
- 493.** A proximidade física e social da Câmara Municipal relativamente às escolas permite uma interacção operacional, motivadora e enriquecedora, envolvendo o pelouro da educação, a gestão das

escolas, os professores e outros agentes da educação. O Município pode ser o elemento catalisador de vontades e capacidade de acção construtiva neste sector.

É importante repensar o espaço da escola, o qual deve ter centralidade, dignidade arquitectónica e uma presença marcante no sistema urbano e na sua imagem.

- 494.** O conceito de “interesse público” tem registado uma abertura em sintonia com a aproximação entre o Estado, os Municípios e a sociedade civil. Num sentido mais restrito, as instalações de interesse público têm uma razão estratégica determinada por decisão do Estado, à qual o PDM se subordina. No entanto, o planeamento estritamente territorial destas especiais *“instalações de interesse público”* deve ser desenvolvido e fundamentado em estudos sectoriais e transmitido formalmente, com elevado grau de certeza, aos Planos Municipais de Ordenamento do Território, em conformidade com a actual lei das atribuições e competências dos Municípios em matéria de ordenamento do território e respeitando os direitos da propriedade privada, nomeadamente no que concerne ao direito à expropriação com justa indemnização.
- 495.** As infra-estruturas e equipamentos sociais são de índole muito diversa, desde as afectas à defesa nacional até aos simples centros de saúde ou mercados de bairro. Atendendo a esta diversidade, a sua afectação deve ser efectuada de forma casuística, considerando as exigências específicas para cada uma delas; mas reserva-se ao Estado ou ao Município a liberdade de poder, a qualquer momento, reconverter a utilização e alterar a estrutura do edificado sem sujeições e condicionamentos, nomeadamente os que decorrem do direito de reversão.

SAÚDE

- 496.** O país dispõe de hospitais com uma medicina avançada, cobrindo todas as especialidades. E a rede cobre o país inteiro, mas como temos uma população dispersa a acessibilidade aos serviços de saúde encontra dificuldades porque uma parte significativa da população não tem mobilidade própria. Para o senso comum, um serviço de urgência

hospitalar corresponde a um centro de saúde de proximidade para tratar de casos correntes de cuidados primários, não sendo claro para a população que um “serviço de urgências” no conceito do sistema do serviço nacional de saúde é um sofisticado e complexo agregado de capacidades médicas à altura de socorrer pessoas em estados críticos de saúde e que exigem escala e centralidade relativa. Justifica-se uma cooperação entre a planificação sectorial dos serviços de saúde e a estruturação da rede de povoamento, o que ainda não foi possível pôr em prática. Os PDM até agora em nada contribuíram para articular a estrutura do povoamento com uma política de optimização das redes de serviços públicos, o que requer estratégias gradualistas e acções pedagógicas que não são compatíveis com cartas de ordenamento cegas e fechadas que não interagem de forma inteligente com a realidade.

REDE DE INFRA-ESTRUTURAS URBANAS

- 497.** A questão de construção e gestão das redes de infra-estruturas urbanas públicas e privadas é uma matéria-chave na economia do território contemporâneo. Os PDM, com toda a pertinência, devem questionar o enquadramento legal das relações entre os Municípios, os urbanizadores, as empresas concessionárias da administração das redes e o próprio Estado, enquanto órgão legislador e soberano.
- 498.** Observa-se que, nos últimos 30 anos, os Municípios e o próprio Estado vêm perdendo protagonismo e capacidade de controlo e de gestão na administração das redes de infra-estruturas públicas urbanas, dando origem à criação de situações de monopólios naturais que enfraquecem o poder do Estado e dos Municípios, com as repercussões nas receitas públicas e no agravamento de custos dos serviços, os quais de facto deixam de ter preços tarifados para ficarem sujeitos a preços de monopólio.
- 499.** O sistema urbano alicerça-se numa malha de redes de infra-estruturas urbanas que prestam serviço público a preços tarifados e que, em última instância, devem ser controladas pelo Município em conjugação com os serviços do Estado competentes. A natureza intrínseca da prestação destes serviços configura um monopólio natural que os torna indissociáveis de um

serviço público. Nas últimas décadas, o Estado e alguns Municípios optaram por concessionar a empresas privadas a exploração de partes destas redes, através de um quadro de gestão que tem crescido em complexidade e cujos fundamentos e práticas são objecto de interpelações que marcam a ordem do dia das questões políticas, económicas e jurídicas, considerando as tentações, os abusos praticados e o desconforto dos consumidores.

- 500.** No âmbito do planeamento do território, é importante dispormos de conceitos e de regras muito claras sobre algumas questões, tais como:
- a)** Quem investe e paga os projectos e a construção de cada uma das partes das redes em concreto e, por conseguinte, quem fica detentor da posse desse material?
 - b)** No caso concreto da rede de energia eléctrica, projectada e construída pelo promotor da urbanização, entende-se que estas redes públicas são cedidas à Câmara no acto da recepção (provisória e definitiva) das respectivas redes. Convinha tornar mais claro que estas redes, na sua materialidade, tornam-se propriedade privada da Câmara Municipal, a qual concessionaria a sua exploração e manutenção à entidade que em concurso ganhou o negócio da sua exploração a prazo (esta relação na sua essência traz um conjunto de problemas que ferem princípios de separação saudável entre a esfera pública e privada);
 - c)** A relação entre o Estado, o Município, o consumidor e a entidade concessionária da exploração carece de um enquadramento, porventura mais equilibrado, de modo a assegurar o carácter de serviço público, enquadrado numa gestão pautada pelo princípio do preço tarifado e salvaguarda contra o risco de eventuais abusos, considerando que se está perante um monopólio natural;
 - d)** As redes de infra-estruturas urbanas devem ser mantidas sob o controlo da gestão urbanística municipal, o que implica que a administração e a exploração das redes mantenham uma focagem eminentemente local e que o próprio Município tenha um lugar na administração das redes ao nível concelhio;
 - e)** Os municípios devem poder beneficiar de uma assistência no que concerne às redes de infra-estruturas em tempo real, 24h/dia, o que implica uma presença e uma relação de muita proximidade;
 - f)** A formação do preço da prestação de serviços, através destas redes de infra-estruturas públicas, tem sido utilizada para cobrança de

taxas adventícias impróprias e abusivas, o que justifica uma reflexão jurídica, económica e política deste sério problema, que se agrava dia-a-dia.

- 501.** É importante compreender-se que não há lugar à privatização das redes públicas como erradamente por vezes se dá a entender, mas tão-somente uma concessão temporária da sua exploração por uma entidade privada, mantendo-se o princípio e a responsabilidade do serviço público assegurado pelo Estado ou pelo Município. O aprofundamento deste enquadramento é importante para manter na esfera pública a capacidade de defesa dos direitos e interesses do consumidor, sejam famílias ou empresas, e praticar um correcto ordenamento do território. O ideal, por princípio e para garantir a transparência na defesa do interesse público, é que os serviços públicos urbanos sejam assegurados e administrados de forma directa e integral pelo Estado e pelos Municípios, evitando relações promíscuas com o sector privado.
- 502.** Os programas e planos de âmbito nacional, regional, intermunicipal e municipal devem comunicar e articular-se de uma forma operativa em tempo real observando a hierarquia das competências mas sem atribuir qualquer hierarquia aos programas ou planos, assumindo que o Estado e os Municípios podem a qualquer momento utilizar o instrumento mais conveniente para agir e este deve poder alterar e actualizar a matéria e as disposições em causa. De qualquer modo, podemos reconhecer que o PDM é a figura de plano territorial mais propícia para uma coordenação global da classificação e afectação dos usos do solo, o que não impede que na gestão urbanística o Plano de Pormenor, ou mesmo um projecto, não possa, com sentido, ser tratado ao nível de alterar, corrigir ou simplesmente actualizar conteúdos do PDM.
- 503.** As propostas de lei sobre os planos territoriais, apresentadas a partir dos fins de 2012, passaram a utilizar o conceito de “programa” que estava confinado ao “Programa Nacional de Ordenamento do Território”, aplicando-o ao nível regional e aos “planos especiais”. Os Planos Regionais de Ordenamento do Território – PROT e os Planos de Ordenamento da Orla Costeira – POOC passam a ser programas e não planos. É importante explicitar o significado e o objectivo desta alteração. Presume-se que a

disfunção dos planos regionais e dos planos especiais, com toda a conflitualidade e inutilidade de grande parte dos seus conteúdos, esteja na origem de uma sã vontade política de assumir o PDM como único plano a fazer o pleno do território e para o qual confluem as informações e determinações de direito de todas as instituições públicas no cumprimento das suas atribuições e competências. A teoria do Direito do Urbanismo desde os anos 70 que defende esta configuração e posicionamento do Plano Director Municipal. Seria portanto conveniente trabalhar sobre a diferença e a alteração substantiva subjacentes à passagem do conceito de “plano” para o conceito de programa sob pena de se instalar a confusão e ficar tudo como antes. Talvez não seja suficiente ficar pela diferença de que os programas apenas vinculam as entidades públicas e os planos vinculam as entidades públicas e os particulares, tanto mais que é de toda a conveniência que os PDM não constituam direitos na esfera particular, distinguindo-se nesse aspecto dos Planos de Pormenor.

- 504.** O sistema de planeamento do território e todos os seus procedimentos devem primar pela total abertura para receber e disponibilizar informação a todos os interessados e ao cidadão em geral. Por princípio, não deve haver qualquer grau de confidencialidade ou de reserva de informação e de contactos em matéria de planeamento do território, devendo ser assegurado o direito à informação, permitindo que todos os interessados possam acompanhar a elaboração, apreciação, aprovação, execução e avaliação dos estudos, planos e projectos de intervenção no território. A prática do urbanismo deve ser aberta e participada, sem qualquer grau de restrição, podendo qualquer cidadão apresentar sugestões, ideias ou simples pretensões, cuja pertinência, viabilidade ou aceitação será tratada e avaliada por quem de direito. Esta transparência é importante para colocar o planeamento ao serviço das necessidades reais e quotidianas das populações.
- 505.** A extensão e a densidade das leis, dos planos, dos programas e dos regulamentos, com conteúdos muitas vezes contraditórios, criam situações constrangedoras, desconfortáveis e mesmo arriscadas para os responsáveis políticos, administrativos e técnicos. Nestas circunstâncias, é pertinente proceder a uma revogação global ou substituição das leis desactualizadas e, ao mesmo tempo, resolver contradições e sobreposições de competências, fazendo valer o princípio da confiança, da subsidiariedade, da lógica urbanística, da necessidade das pessoas e das empresas, do interesse

público objectivo e prático e da razão e do conhecimento científico e técnico. Em vez de um procedimento pautado por uma cega formalidade jurídico-administrativa, deve prevalecer a razão prática e o mérito substantivo das decisões e das acções. A finalidade prática do urbanismo não pode ser secundarizada para dar primazia a uma obediência normativa, quando desta resultam, à evidência, erros urbanísticos e desordenamentos do território com graves prejuízos. Neste quadro, há que procurar uma nova relação onde prevaleça uma capacidade crítica à altura de argumentar e defender o mérito das soluções urbanísticas.