



## **POLÍTICAS DE HABITAÇÃO URBANISMO E SOCIEDADE**

**Professor Doutor Sidónio Pardal**

### **O justo reconhecimento**

Conheci pessoalmente o Senhor Presidente DR. Isaltino Morais, num encontro sobre urbanismo promovido pelo Professor Luís Valente de Oliveira, creio que em 1985. O Senhor Ministro do Planeamento e Administração do Território reuniu um grupo de autarcas e de urbanistas à volta de uma mesa, no Hotel-do-Mar em Sesimbra, para ouvir a pluralidade de leituras e de experiências sobre o planeamento de território e colher contributos, porventura, úteis para a sua missão. Creio que essa reflexão conjunta ajudou a consciencializar problemas e a tomar decisões como a que levou à dar respostas sensatas a patologias urbanísticas, como o das “Áreas Urbanas de Génese Ilegal” AUGI.

Reparei, desde então, no entusiasmo visionário e voluntarioso do jovem Presidente Dr. Isaltino Morais e acompanho com admiração a competente ousadia da sua política autárquica, a sabedoria de ouvir, o cuidado de estar actualizado, o preceito de pautar a sua governação pelos resultados materializados e avaliados pelo eleitorado. É, portanto, com muita satisfação que aceitei participar neste congresso a convite do Senhor Presidente da Câmara Municipal de Oeiras a quem expresse a minha estima e elevada consideração. Realço a coragem com que enfrenta as adversidades, a rara lucidez e força anímica com que as supera e merece ainda destaque a postura ética e de carácter com que trata os munícipes, sobrepondo à burocracia desumana dos procedimentos administrativos, a dimensão humana dos casos, vistos à luz da compaixão, presente no sentido de como governar para criar um mundo melhor.

\*\*\*

## **Interpelação sobre o sistema de planeamento do território**

Até à entrada em vigor dos PDM, o que só aconteceu depois de 1993, nenhuma Câmara Municipal podia aprovar uma urbanização sem o parecer favorável da administração central – da DGPU e, depois, das CCDR.

Os PDM, figura que surge na lei em 1982, até 2014 foram coordenados pelas CCDR, em boa verdade, por funcionários limitados ao procedimento administrativo hiperbolizado, o que apagou os critérios de avaliação de mérito e esvaziou os planos de conteúdos urbanísticos.

No ordenamento do território temos de concertar as lógicas inerentes aos espaços silvestres, agrícolas e urbanos, matéria que transcende a capacidade técnica e administrativa instalada nas CCDR e que tem perdido suportes que vinham do Ministério da Agricultura e da sua Direcção Geral das Florestas. A atribuição da coordenação da elaboração dos PDM de 1.ª geração às CCDR, foi um erro que está ainda longe de ser corrigido, apesar de, entretanto, se terem dado alguns passos para reduzir as arbitrariedades na configuração dos seus conteúdos que dantes, com recurso a parecer vinculativo da CCDR, eram impostos ao Município e, na realidade convenhamos, ao Governo. A burocracia, disfarçada de tecnocracia sem técnica, impera acintosamente, subvertendo a vertente jurídica e regulamentar para serem abusivamente utilizadas no processo de planeamento.

O historial dos acontecimentos que levaram a esta “tecnocracia” centralista está por fazer e, sem desmontarmos a teia de leis fraudulentas, de regulamentos espúrios, de poderes abusivos de secretaria e de irracionalidades sistémicas enraizadas, não será possível dotar o país de serviços urbanísticos.

Para acudir ao fracasso, em 2015, a coordenação da revisão do PDM passou para a esfera das competências municipais e a anterior “Comissão Coordenadora liderada pela CCDR” passou a ser “Comissão de Acompanhamento” e seus pareceres deixaram de ser vinculativos, o que restabeleceu, neste particular, o poder deliberativo da Assembleia Municipal.

As CCDR passaram a elaborar “programas” – figura vaga sem a prerrogativa de classificar o solo – e os planos, elaborados no domínio das competências municipais, ficaram com o exclusivo de classificar e reclassificar o solo.

Mas, chegados a 2025, constatamos que os instrumentos de planeamento do território são perniciosos, cada vez mais complicados e inoperantes. O conteúdo dos PDM, que na prática se resume à planta de classificação do solo, às perversas “restrições” da RAN e da REN e ao estereotipado regulamento, tudo coisa fraca, pede uma profunda reformulação. O processo de elaboração e de revisão do PDM, em média, prolonga-se por mais de 10 anos.

Qualquer plano deve ser um processo aberto, com ideias e respostas, para resolver problemas e promover o desenvolvimento em tempo real, sem dar lugar ao congelamento jurídico dos planos. É doentia a indiferença aos erros, às desactualizações, às perdas de sentido dos conteúdos dos planos.

Nada deve obstar a que a Assembleia Municipal, assim como aprovou um plano o possa alterar a todo o tempo, de forma expedita, apoiando as suas decisões em fontes de informação e de concepção urbanística passíveis de comparação e de avaliação de mérito.

O organigrama dos procedimentos enunciados na lei é excessivo na quantidade de procedimentos e redutor na substância urbanística, restringindo a criatividade da equipa de urbanismo e empobrece o processo ao impor uma metodologia que, vai-se a ver, é uma lista amorfa de relatórios desligados da concepção urbanística.

Os estudos sectoriais e todo um extenso rol de relatórios avulsos, até bem elaborados na estrita esfera da especialidade, de nada servem sem a leitura integrada e a aplicação à concepção urbanística, observando a singularidade dos lugares. Sem o trabalho criativo, na sua dimensão física, estes relatórios de análise sectorial ficam perdidos num vazio e tornam-se deletérios.

Acresce a questão destes planos escaparem ao controlo das instâncias políticas, democraticamente incumbidas de governar e de ordenar o território. Sem capacidade para fazer a coordenação sistemática do que está em causa na elaboração dos planos e na gestão corrente das dinâmicas territoriais, os órgãos políticos de decisão são ludibriados por um manancial de “informação” que não conseguem interpretar, descodificar, nem criticar e acabam por aprovar ou reprovam não sabem o quê. Embustes, como o da Reserva Ecológica Nacional e outros, persistem perante a passividade ingénua da Assembleia da República por incapacidade de fazer a leitura crítica dos diplomas. Um terreno entra para a REN porque a sua superfície tem uma pendente superior a 30%. Quanto mais inclinado for o terreno mais valioso é o ecossistema!!!

As circunstâncias das populações e das empresas, a dinâmica da economia do território, as leituras e reflexões sobre as respostas às necessidades, os problemas funcionais, a realidade do mercado imobiliário e a sua análise crítica, a concepção de cenários para o desenvolvimento alicerçado em ideias urbanísticas devidamente desenhadas e ilustradas são, em suma, os factores a trazer para os planos, pondo fim às abstracções enigmáticas, às indeterminações e repondo o primado da arte e do sentido útil no planeamento do território.

A POLÍTICA DE HABITAÇÃO devendo ser definida à escala nacional, para a sua aplicação no terreno precisa de ser equacionada observando as especificidades locais de cada povoado.

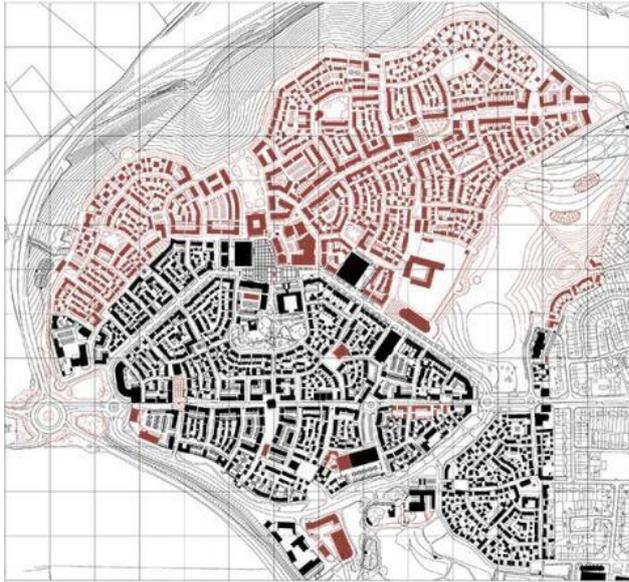
O urbanismo é uma “linguagem de padrões”, como diria Christopher Alexander, pautada por referências exemplares como a do notável *Royal Crescent* em Bath:



**Obra de John Wood, o Novo, edificada entre 1767 -1774 e com um poder de sobrevivência que aponta para a eternidade. O seu sentido útil, valor cultural e valor de mercado não sofrem qualquer depreciação e como obra de arte colhe a admiração universal. Radburn – (New Jersey), da autoria de Clarence Stain , Henry Wright e da Arquitecta Paisagista Marjorie Cautley – obra datada de 1929**



**Poundbury - (Dorsetshire) obra da autoria de Leon Krier, projectada em 1988 e ainda em fase de conclusão.**



**Gostar do sítio onde vivemos, dos espaços e das imagens que dão identidade à sua arquitectura, é uma dádiva que se exige ao urbanismo e nesse processo criativo não se pode isolar a componente da utilização habitacional, ela tem de ser tratada no âmbito da organização conjunta do aglomerado com a lógica das boas e livres relações de vizinhança.**

As referências são fundamentais para nos mostrar os bons exemplos. Aprendemos observando e vivenciando as obras dos mestres, estudando como se projectam, como se constroem e como se mantêm para perdurar com plena utilidade ao longo dos séculos. É urgente recuperar esta dimensão material e concreta do planeamento focado no objecto territorial.

O factor localização é determinante na caracterização de cada parcela de terreno, daí a importância de haver condições para que os planos possam adoptar metodologias compatíveis com a casuística inerente à singularidade de cada lugar e, portanto, de cada plano.

A aplicação acrítica dos mesmos postulados, dos mesmos critérios, das mesmas restrições e de forma cega a municípios e sítios estruturalmente diferentes, é absurda e fonte de erros e de conflitos. Tratar o território de Oeiras ou da Amadora com critérios de classificação do solo, onde o uso agrícola é tido como se fora o concelho de Borba, onde esse uso é dominante e arvorando a salvaguarda da agricultura em Oeiras como se estivesse aqui o celeiro, a horta e o pomar do país, é um disparate perverso reiteradamente praticado a partir de 'legislação fraudulenta'<sup>1</sup>.

Esta introdução vem a propósito para chamar a atenção sobre a defesa da racionalidade que assiste aos princípios do urbanismo. Há que trazer clarividência para as instâncias jurídicas e administrativas que interagem com o urbanismo e formar urbanistas com capacidade para coordenar o processo de elaboração de planos meritórios.

#### **O respeito pela razão obriga a :**

- **Revogar os diplomas falhados: RAN; REN; DR 15/1015, com fundamento nas suas irracionalidades e nos prejuízos causados ao planeamento do território.**
- **Reformular o conceito e o conteúdo dos PDM e os processos de elaboração e de gestão.**
- **Recuperar a figura do PGU -Plano Geral de Urbanização, o conceito de perímetro urbano e a importância da unidade de vizinhança associada ao padrão urbanístico do bairro.**
- **No solo rústico é fundamental ordenar o território distinguindo e separando o uso agrícola, o qual deve ser enquadrado e estruturado em explorações agrícolas e o uso florestal (silvestre *lato sensu* e silvo-pastoril) todo ele vinculado ao “Regime Florestal”.**
- **Rever o Código das Expropriações corrigindo os seus erros e contradições.**

---

<sup>1</sup> No DL n.º 169/89, Artigo 8.º **Princípio geral 1** – estipula que nos terrenos da RAN é proibido b) Lançamento ou depósito de resíduos radioactivos. Dá-se a entender que, não fora este diploma, tais “lançamentos e depósitos” seriam permitidos. Acresce o subentendido de que fora da RAN é corrente lançarem-se resíduos radioactivos e para completar o anedotário temos a revogação da alínea que formalmente acabou com a proibição, segundo os critérios da RAN.

**A questão da habitação é indissociável da produção de solo urbano**, apoiada em planos imagem abertos, evolutivos, tratados numa relação directa entre programas de investimento, e o urbanista autor e coordenador da equipa técnica, incumbido de desenhar as soluções. Os planos e projectos não se compaginam com a cristalização jurídica que impede, e até criminaliza, as alterações como se fossem, por definição, coisa extraordinária e suspeita, quando são inerentes ao normal processo criativo e necessárias para acolher correcções, inovações, ajustamentos e aperfeiçoamentos que ocorrem no acto de construção e utilização dos espaços.

**1. Nos mercados locais e muito fechados**, a regulação dos preços e a produção e distribuição de edificado acontecia normalmente respondendo aos diversos segmentos da procura. Na mesma rua coexistiam todos os estratos sociais e económicos, com casas para todos os preços e a arquitectura ia ao encontro destas diferenças criando-se um tecido urbano compósito, em correspondência com as necessidades e capacidades financeiras da população residente para a habitação e para as actividades económicas e outras utilizações.

A exposição dos mercados imobiliários a procuras globais desequilibrava esta ordem local e alterou a equação das políticas de programação económica do planeamento do território.

Os planos não deram por esta mudança estrutural e operam à margem da economia do território, com preconceitos ruralistas, com ideias equivocadas sobre o conceito de natureza, instrumentalizado como objecto de culto, propício à formação de seitas que trazem obscurantismo e causam desordenamentos crónicos no território.

A exposição da propriedade imobiliária de um local a procuras externas em franca expansão e com elevado poder de compra, obviamente, gera desequilíbrio que problematizam as relações de mercado, com efeitos inflacionistas e comportamentos especulativos. Isto pode ser regulado com recurso a práticas de planeamento urbanístico que alcance novos equilíbrios satisfazendo todas as procuras tidas como normais, proveitosas e legítimas. Esta política só é possível se a Câmara Municipal tiver condições para assumir o protagonismo na produção de solo urbano.

**2. O direito de urbanizar** implica a responsabilidade de tratar do espaço público e assegurar a prestação de um conjunto de serviços infra-estruturais e sociais inerentes ao que hoje se considera como sistema urbano confortável. A lógica do Urbanismo e do Direito demonstra que a prerrogativa de urbanizar se posiciona como uma competência exclusiva dos Municípios e, em casos excepcionais, do Governo. A manutenção do espaço público, a gestão de redes que, na sua essência, são monopólios naturais e que não podem ser encerrados, têm de ser prestados a preços tarifados. A complexidade e sofisticação técnica de algumas redes dificulta a sua gestão num contexto administrativo excessivamente burocratizado, o que abriu espaço para novas relações entre os sectores público e privado, “parcerias”, “concessões” e outras modalidades quase experimentais que se apresentam como desafios à governação política a nível central, regional e local.

**3. A classificação e reclassificação do solo** é um poder tecido nos meandros dos procedimentos administrativos com conteúdos indeterminados dos planos territoriais. Um jogo de sortes e de azares onde raramente a arte e a racionalidade do urbanismo estão presentes. Não espanta, portanto, que tenhamos governos a cair por causa de uma “alteração ao RJIGT” anunciada como “alteração à lei dos solos”. Esta alteração inócua foi acusada de ter propósitos especulativos, desordenadores do território, intenções de favorecimento e de obtenção de vantagem em negócio numa base criminosa e todas as demais acusações e pressuposições de perversidade económica e financeira, de onde, à força, se quer concluir haver “corrupção”. Nesta saga, onde está o urbanismo? – Ninguém quer saber!!!

Em boa verdade, a alteração em causa não alterou quase nada de substantivo relativamente ao RJIGT de 2015, até tornou o processo mais restritivo.

#### 4. Vamos equacionar o desenvolvimento de uma operação de expansão urbana e observar as vicissitudes e contradições do sistema de planeamento do território passo a passo.

a) A primeira tomada de decisão para promover a produção de solo urbano deveria de ser tomada, com a conveniente antecipação, pela Assembleia Municipal informada e em articulação com a Câmara Municipal. Para ficar dependente da iniciativa de particulares para urbanizações avulsas e a retalho. Mas acontece que esta iniciativa é rara e assim o crescimento urbano deixa de estar alicerçado em desenho urbano coerente. Mas vamos supor que a Assembleia Municipal toma a iniciativa de urbanizar um terreno constituído por um conjunto de prédios localizados em solo rústico e que vai por vontade e iniciativa do Município passar a solo urbano. Vejamos o que pode acontecer:

##### 0 1 -

A Assembleia da República decreta, nos termos da alínea c) do artigo 161.º da Constituição, para valer como lei geral da República, o seguinte:

Artigo 2.º

1 - A regulamentação do encargo de mais-valia e a delimitação a que se refere o n.º 2 do artigo 17.º da Lei n.º 2030, de 22 de Julho de 1948, cabem exclusivamente à assembleia municipal competente quando estejam em causa obras de urbanização ou de abertura de vias de comunicação municipais ou intermunicipais.

2 - Compete à câmara municipal determinar as áreas concretamente beneficiadas, para os efeitos do n.º 5 do artigo 17.º da Lei n.º 2030, de 22 de Julho de 1948, nos casos previstos no número anterior.

##### 0 2 – Lei 168/99 Código das Expropriações

Artigo 14.º

**Competência para a declaração de utilidade pública**

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

O legislador armadilhou o processo na forma como especifica “para efeitos de concretização de plano de urbanização ou plano de pormenor eficaz” ou é um problema de desatenção, ou houve uma intenção e temos aqui a questão mais relevante de todas no processo de classificação do solo e, conseqüentemente, em todas as políticas urbanísticas onde se destaca a da habitação.

A estimativa do valor de mercado e, conseqüentemente, do valor de indemnização dos prédios são radicalmente diferentes quando efectuados antes de haver um “plano plenamente eficaz” e depois de haver tal plano. A diferença facilmente se apresenta superior a 10 vezes mais, mas pode ir muito além, o que entra em flagrante contradição com o Artigo 23º - Do conteúdo da indemnização – Justa indemnização.

### **03 - Artigo 23º - Justa indemnização**

***“1 - A justa indemnização não visa compensar o benefício alcançado pela entidade expropriante, mas ressarcir o prejuízo que para o expropriado advém da expropriação, correspondente ao valor real e corrente do bem de acordo com o seu destino efectivo ou possível numa utilização económica normal, à data da publicação da declaração de utilidade pública, tendo em consideração as circunstâncias e condições de facto existentes naquela data.  
2 - Na determinação do valor dos bens expropriados não pode tomar-se em consideração a mais-valia que resultar:***

***a) Da própria declaração de utilidade pública da expropriação;***

***b) De obras ou empreendimentos públicos concluídos há menos de cinco anos, no caso de não ter sido liquidado encargo de mais-valia e na medida deste;***

***c) De benfeitorias voluptuárias ou úteis posteriores à notificação a que se refere o n.º 5 do artigo 10.º;***

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

***3 - Na fixação da justa indemnização não são considerados quaisquer factores, circunstâncias ou situações criadas com o propósito de aumentar o valor da indemnização.”***

Conjugando o Artigo 14.º com o Artigo 23.º constata-se a confusão que está instalada. A lei inquina a economia do território e a lógica dos planos.

Em que ficamos? - O valor da justa indemnização não inclui ou inclui o benefício alcançado pela entidade expropriante?

Se o valor for estimado à data em que a Assembleia Municipal decide aprovar os termos de referência para a elaboração do Plano de Urbanização ou do Plano de Pormenor, “o valor real e corrente do bem de acordo com o seu destino efectivo, ou possível, numa utilização económica normal” corresponderá a um montante de dinheiro muito diferente daquele que resulta de uma avaliação efectuada à data em que esteja já em vigor um plano plenamente eficaz.

A algazarra sobre o espúrio assunto da alteração ao RJIGT é representada amordaçando a consciência crítica sobre esta gritante contradição.

Acresce ser determinante o facto de a declaração de utilidade pública ter sido publicada após a aprovação do plano pois assim, a

classificação do solo e os parâmetros urbanísticos referentes à edificação e utilizações, vão ser atendidos na avaliação tendo “*em consideração as circunstâncias e condições de facto existentes naquela data.*”

Perante estas contradições fica difícil e melindrosa a complexa tarefa dos **Peritos Avaliadores** para a determinação do valor da justa indemnização por perda involuntária de um bem, por eventuais prejuízos de exploração e de negócio instalado e por incómodos, despesas e lucros cessantes devido à necessidade de deslocalização.

#### **Artigo 26.º**

##### ***Cálculo do valor do solo apto para a construção***

***“4 - ...o valor do solo apto para a construção calcula-se em função do custo da construção, em condições normais de mercado, nos termos dos números seguintes.***

***5 - Na determinação do custo da construção atende-se, como referencial, aos montantes fixados administrativamente para efeitos de aplicação dos regimes de habitação a custos controlados ou de renda condicionada.***

***6 - Num aproveitamento economicamente normal, o valor do solo apto para a construção deverá corresponder a um máximo de 15% do custo da construção, ...”***

As falhas de lógica nos conceitos, de rigor nos critérios e os erros de correspondência no Código das Expropriações problematiza todo o processo de planeamento do território - (veja-se a correlação que estabelece entre o valor do solo e o custo da construção, a qual simplesmente não existe no contexto em que é posta). A correlação entre o valor do “solo para construção” – designação infeliz – e o custo da construção para habitação a custos controlados, impondo um limite de 15% que pode ser majorado até 30%, não tem sentido e presumo que é uma “muleta” apanhada na antiga lei das ADUP e ACP (Áreas de Desenvolvimento Urbanístico Prioritário e Área de Construção Prioritária) as quais diziam respeito a critérios para a programação da compra de terrenos para bairros sociais pelo FFH – Fundo de Fomento da Habitação – e outras instituições públicas.

Este diploma é estrutural para operacionalizar o ordenamento do território e, também por isso é urgente a sua reformulação.

Perante esta distopia os Peritos Avaliadores têm de forma pragmática reduzido o absurdo desta norma tomando como custo da construção o valor de mercado do produto final.

A crítica e a produção de conhecimento que corrija estes improvisos fantasiosos, convoca os profissionais e académicos que intervêm no planeamento e os Peritos Avaliadores

**Num quadro de síntese podemos parametrizar os valores do solo nas seguintes bandas:**

### **1. Valores do solo rústico (por hectare)**

- **Uso florestal – solo limpo – 3 000 a 30 000 euros**
- **Uso Agrícola – 20 000 a 50 000 euros**
- **Solo rústico deslocado e contextualizado em categoria de uso urbano 50 000 a 1 000 000 euros**

### **2. Valores de mercado de lotes urbanizados.**

- **Para moradias 100 a 500 euros /m<sup>2</sup>**
- **Para construção em altura fraccionada o valor depende da “área de construção autorizada” e estima-se na banda dos 250 a 5 000 euros /m<sup>2</sup>**

### **3. O valor de mercado do espaço edificado para habitação, comercio e escritórios, em condomínios, estima-se entre os 1 600 e os 25 000 euros /m<sup>2</sup>**

A amplitude dos valores depende da localização e da classificação, com ampla margem para a concertação onde pode ser usada a prerrogativa conferida à Assembleia Municipal para a regulamentação das mais-valias simples a contento e no respeito pelos justos direitos das partes interessadas.

As vertentes económica e financeira são determinantes para a criação de tecidos urbanos com utilizações diversificadas favoráveis para fomentar a coesão social e a gentrificação dos bairros.

**O urbanismo é desafiado a considerar a lógica dos valores do solo e pode influenciar ou mesmo determinar os valores finais, seja no âmbito de mercado livre, seja na esfera do arrendamento público.**

**a)** A Assembleia Municipal, depois de deliberar a realização de uma operação de produção de solo urbano, automaticamente incumbe a Câmara Municipal de promover o empreendimento com base num programa e, aqui, surgem problemas devido a derivas criativas no domínio jurídico que conflituam com a normal utilização do território por quem nele habita, trabalha, em suma, quem nele vive.

A Câmara Municipal tem agora que programar uma estratégia de gestão e optar entre:

**B1** - Simplesmente expropriar todos os terrenos envolvidos na operação urbanística, realizar as obras de infra-estruturação e traçar o destino das parcelas e dos lotes, enfim dos diversos espaços urbanizados, podendo vender parte deles em hasta pública para serem edificados por particulares.

**Esta opção está armadilhada pela impossibilidade de trazer os terrenos à posse da Câmara Municipal por expropriação antes de haver um plano de urbanização ou plano de pormenor plenamente eficazes. A expropriação, depois de aprovado o plano, constitui um elevado risco para o Município dadas as indeterminações e contradições plasmadas nas leis.**

Resta à Câmara Municipal a via de tentar comprar terrenos no mercado ou acordar expropriações amigáveis que se possam consumir sem ter o respaldo da declaração de utilidade pública, o que se presta a dúvidas e será quase impossível adquirir uma extensão de terreno com escala para poder desenvolver uma unidade de vizinhança bem arquitectada.

**B2** - Concertar com os proprietários dos prédios rústicos a realização da operação urbanística com base no modelo de gestão por perequação compensatória em que, na prática, os proprietários interessados terão de constituir uma empresa promotora da urbanização assumindo, entre eles, a gestão com a repartição de custos e de benefícios. Fica por clarificar neste processo a posição e o protagonismo do Município que, conforme os casos, que são raros, pode assumir configurações

muito contrastadas. A perequação compensatória requer uma quase absoluta confiança e cumplicidade societária entre os proprietários do solo rústico ou de outro integrado no perímetro do plano de pormenor.

A confiança terá de estar alicerçada em experiência em investimento no sector da promoção de construção e comercialização de imobiliário. Sem esta confiança, um proprietário avisado e prudente não entra no processo e requer a expropriação o que, com elevada probabilidade, lhe traz os benefícios e o isenta de custos e de risco.

**B3** - A iniciativa advém de um promotor particular que, dispondo do solo, se propõe para obter um “alvará de loteamento” e a levantar a licença para realizar as obras de infra-estruturação mediante a apresentação de uma garantia bancária.

É, também, possível e frequente a garantia ser dada em lotes dessa mesma urbanização. Neste modelo escapa, a quase todos, o facto de as urbanizações serem, em geral e por princípio, da competência e responsabilidade exclusiva da Câmara Municipal, a qual pode delegar num particular, a realização das obras de infra-estruturas, mediante garantias financeiras que lhe assegurem poder intervir e completar as mesmas em caso de incumprimento da parte do promotor. Note-se que **o acto de delegar, não transfere a competência** de levar a cabo tais obras de urbanização e é neste detalhe que há uma complacente confusão. Os Municípios descoram a sua responsabilidade intransmissível nestes empreendimentos, confiando na “responsabilidade” dos promotores de “urbanizações privadas”.

A quantidade de urbanizações inacabadas, mas com os lotes vendidos a terceiros que confiaram na lei e no respectivo Município, que até licenciou edifícios sem que as infra-estruturas básicas estivessem construídas e operacionais, é um sério problema que tem sido escamoteado e até deturpado em notícias que anunciam a “caça do alvará”, como se o problema ficasse assim resolvido, sem haver consciência da conflitualidade instalada e do que se impõe a seguir. Muitos destes promotores actuaram de forma fraudulenta enganando aqueles que lhes compraram lotes sem saberem que os seus direitos de propriedade estão em registo provisório até à recepção das infra-estruturas pela Câmara Municipal.

Mas, também a Câmara Municipal raramente tem presente a sua responsabilidade de completar e normalizar a urbanização e a lei, com espantosa perversidade veio dar aos putativos proprietários de lotes de urbanizações inacabadas, o direito de se constituírem como entidade reconhecida para poder ser ela, e não a Câmara Municipal, a completar as obras de urbanização.

Neste quadro, há também promotores que se aventuraram e perderam. Pouco se fala dos que faliram por terem comprado o solo rústico por preços acima da margem de segurança. Em muitos destes casos de insucesso os terrenos em causa estavam a caucionar crédito hipotecário que acabou por levar à falência de bancos devido às imparidades.

**B4** – A Câmara Municipal elabora o Plano e, assim que este estiver aprovado e “plenamente eficaz”, pode então a Assembleia Municipal exercer o direito que lhe é atribuído no Artigo 14.º do Código das Expropriações: - “competência para a declaração de utilidade pública das expropriações”. Convenhamos que a posição da Câmara Municipal é já de fraqueza no quadro da negociação para dispor dos terrenos que os proprietários, agora, vão avaliar com base nos parâmetros de construção estabelecidos no plano. Acresce o agravamento devido ao disposto no **Artigo 24.º**

#### **Cálculo do montante da indemnização do Código das Expropriações:**

***“1 - O montante da indemnização calcula-se com referência à data da declaração de utilidade pública.”***

Como a declaração pressupõe a existência do plano plenamente eficaz, a margem de controlo das mais-valias e a gestão financeira, onde seja possível regular de forma justa os preços do solo, estão quase perdidos.

A jurisprudência não é clarividente e segura na determinação dos valores envolvidos nos processos de contencioso urbanístico e, nestes casos, cuja complexidade extravasa o conhecimento dos tribunais, o Juiz tende a confiar no relatório da comissão de Peritos Avaliadores nomeada pelo tribunal e estes confrontam-se com os valores que decorrem do conteúdo do plano observando por um lado o incremento de valor objectivo e, como tal, reconhecido pelo mercado sendo de sublinhar este facto.

Por outro lado, há que atender ao facto dos planos não terem o direito de desvalorizar o património de um particular e aí evocam, e bem, o valor do prédio antes de haver lugar à expropriação. Pesa ainda o princípio da igualdade em que, no âmbito do plano, não pode haver lugar a beneficiar mais uns proprietários em detrimento de outros. A confusão está lançada e a Câmara Municipal é tentada a precaver-se abstendo-se de conferir ao plano efeitos registrais, o que implica e se aproxima da tomada de posse administrativa.

Há ainda a figura da imposição administrativa, instrumento que muito raramente foi aplicado. Estes casos coercivos, implementados com base em planos, colocam a Câmara Municipal perante a incerteza do montante a pagar em sede de indemnização.

A opção pelo contencioso, contando o expropriante com a vantagem da protelação do pagamento devido à demora dos tribunais em lavrar sentença, é eticamente condenável e degrada a confiança nas instituições públicas.

Há que trabalhar para tornar explícita e fundamentada a determinação dos valores justos do património imobiliário trazendo informação e confiança para o mercado. É necessário produzir e difundir informação bem fundamentada que sustente previsibilidade a médio prazo e confiança nos conteúdos dos planos como fonte de seriedade e de justiça na economia do território. Começemos por reconhecer a iliteracia económica e financeira que caracteriza o actual sistema de planeamento do território. Os funcionários das CCDR, ICNF, APA, entre outros, parecem instruídos para impedir, contrariar e, de algum modo, dificultar qualquer programa de investimento e toda a alteração que seja necessária para o normal funcionamento das actividades económicas e para dar habitação a quem dela precisa. Esta realidade distópica está na origem do desordenamento do território e empobrecimento do país. Esta constatação é feita por analistas de todos os sectores e quadrantes, mas para meu espanto, muitos desses críticos, sem se aperceberem, alimentam as hostes que dão sustento ao “monstro”.

É espantoso como se ignora o diagnóstico lúcido do estado do planeamento do território em Portugal sintetizado nas palavras do Secretário de Estado Professor João Ferrão à data de 2007: - **«as autoridades criaram um monstro – um mundo burocrático onde ninguém se entende» e acrescenta «O nosso sistema de planeamento é lento, complexo, burocrático e pouco aberto ao escrutínio, ... O sistema parece ter sido inventado por alguém que não quer nenhum planeamento em Portugal».**

**B5** – A legislação tem de ser corrigida para ter sentido, ser coerente e assegurar que a Câmara Municipal possa dispor do solo rústico que considerar necessário para promover a expansão urbana. Esta operação não deve perder por ser efectuada em processo de expropriação, de preferência amigável, pagando o valor de indemnização justo, sem motivos para temer que o valor a ser determinado em tribunal seja imprevisível e excessivamente elevado.

O valor da indemnização não pode incorporar, eventuais, mais-valias decorrentes do programa de urbanização e que a lei explicitamente determina que não poderem beneficiar o expropriado. Mas não pode a mesma lei instituir um procedimento que, na prática, conduz a um resultado contraditório que leva a incluir essas mais-valias na determinação do valor de indemnização.

**A estimativa dos valores do solo obedece a uma casuística que não se compagina com as amalgamas trabalhadas em estatísticas, ou outras abordagens conducentes a generalizações e comparações forçadas. A localização e demais características intrínsecas do prédio são determinantes do seu valor e este não pode ser de modo algum depreciado administrativamente em prejuízo do seu proprietário. A classificação do solo não pode sonegar a um prédio o valor inerente ao uso e às utilizações que estão plasmadas no contexto do lugar onde ele está inserido.**

**Respeitando princípios de igualdade, de justiça e de boas práticas urbanísticas é muito ampla a margem de concertação entre a Câmara Municipal e os proprietários, os promotores de empreendimentos e demais intervenientes onde releva o sector financeiro. É importante para segurança**

**de todos que o Município assuma protagonismo na condução do processo de urbanização, pagando os preços justos, assegurando as margens de lucro razoáveis e retendo as mais-valias aceitáveis para levar a cabo a concretização da operação urbanística, satisfazendo as diversas procuras em tecidos urbanos onde prevaleça a coesão social.**

**A regulação do mercado imobiliário e a implementação de uma política de acesso à habitação e ao espaço necessário para as actividades económicas em geral, a preço justo, pressupõe que os municípios assumam a produção de solo urbano em tempo útil, actuando por antecipação para responder às necessidades básicas neste domínio.**

**Sobre o valor do solo rústico**, tendo noção dos parâmetros que balizam os valores de rendimento do solo em uso silvestre e do solo em uso agrícola, não deve ser ignorada a possibilidade das explorações florestais e agrícolas poderem ser muito valorizadas como espaços de vilegiatura, com benfeitorias, as mais diversas, que levam o imóvel em causa para mercados complexos atraídos por um conjunto de motivos que transcendem a limitada esfera do uso do solo expresso na classificação oficializada que consta nos planos como são actualmente formatados.

**A fragmentação e descontinuidades disfuncionais da expansão dos aglomerados, problematizam a coerência do desenho urbano e dificultam a disponibilização do solo rústico para a urbanização.**

**Para se desenhar bem a expansão urbana é necessário dispor de parcelas amplas de território para visionar a longo prazo a coerência do aglomerado e satisfazer todas as procuras dentro do perímetro urbano neutralizando eventuais pressões indesejáveis sobre o solo rústico e que estão na origem da edificação dispersa.**

**Para se conseguir esta racionalidade urbanística, a qualidade e o preço da oferta em meio urbano, tem de ser mais atraente e claramente competitiva com o cenário de edificar, para habitação ou outra utilização, fora do perímetro.**

**A edificação fora dos aglomerados urbanos só se justifica quando a actividade está directamente relacionada com a**

proximidade do uso florestal ou do uso agrícola, nos casos singulares da vilegiatura, ou quando é inconveniente, a sua localização no meio urbano. O enquadramento destas excepções é delicado e, por princípio, devemos atrair para o interior dos perímetros urbanos tudo o que possa valoriza-los e ser acomodado no seu interior e melhorar as acessibilidades e a economia das redes em geral. Depreende-se, assim, a necessidade de haver sempre um excedente de solo urbanizado e de solo disponível para que a Câmara Municipal possa, por antecipação, promover a sua urbanização devidamente programada para assim, pela positiva, regular o mercado imobiliário e assegurar o bom ordenamento do território.

A qualidade do plano, do projecto de urbanização e das arquitecturas, para o edificado e para os espaços exteriores, vai determinar a atractividade, o conforto e o valor patrimonial e económico dos activos e o seu poder de sobrevivência. Esta qualidade deve reflectir-se nos valores e nos preços de forma programada e controlada, de tal modo que possam ser vizinhos edifícios utilizados e apreciados por procuras muito diferentes na sua capacidade financeira. Pretende-se conseguir que um edifício transaccionado por preços acima de 6.000 euros/ m<sup>2</sup> seja vizinho de outro onde o aluguer de uma habitação fique abaixo dos 300 euros e que esta coexistência se traduza numa mais-valia urbanística. Este resultado só é hoje possível com recurso ao arrendamento público para amplas procuras e diversas utilizações, que não só a habitação, num trabalho urbanístico de elevado nível, o que pressupõe alta cultura e visão da parte do decisor político e arte da equipa de planeamento e projecto.

### **O custo da urbanização e a teoria dos limiares aplicada à programação das redes de infraestruturas**

– O planeamento urbanístico é distraído com *fait divers* que desviam a atenção do planeamento das questões essenciais. O PGU, Plano Geral de Urbanização, é fundamental para se trabalhar a racionalidade e optimização das redes de infra-estruturas, a relação destas com o edificado. O preço destes

serviços é uma questão chave observando que deviam de ser prestados a preço tarifado e não a preço de monopólio, com a agravante de, em boa verdade, se estar perante monopólios naturais que, por isso requerem especial controlo.

A entrada do urbanismo neste domínio é tímida e cada rede pugna por ter uma ampla e pragmática autonomia, fugindo à acção integradora do urbanismo.

Para o mercado, o valor dos lotes para edificar depende da localização, da dimensão e também das utilizações e do valor por m<sup>2</sup> da superfície de construção autorizada.

O custo da edificação enfrenta sérios problemas devido em larga medida aos custos de contexto onde pesam as exigências, deslocadas umas, exageradas outras, e respectivas certificações.

As taxas de licenciamento e a carga fiscal são desmesuradas. As empresas de construção civil têm encargos e custos de contexto associados à burocracia administrativa que são asfixiantes. A dificuldade de encontrar e de contratar mão de obra especializada, assim como o aumento dos preços das matérias primas, estão a provocar um galopante aumento do custo da construção. Também os registos, a mediação comercial, os custos do financiamento, os encargos administrativos e o tempo que se perde com os procedimentos, tudo pesa sobremaneira nos custos de contexto e no valor de mercado.

Os preços do produto final, curiosamente, tendem a ter um peso relativo na decisão do comprador, contrariando os critérios da economia clássica, que vigorou até aos finais do séc. XX, altura em que ocorrem profundas alterações no sistema bancário no que diz respeito à concessão de crédito para a compra de habitação. O comprador, desde que foi permitido prolongar o período de amortização do crédito, decide não tanto pelo preço do imóvel, mas pela mensalidade que tem de pagar ao banco. Assim temos a situação quase paradoxal de ter os preços das casas a subir e as respectivas mensalidades a descer, graças ao prolongamento do tempo de amortização. Este enquadramento legal do crédito hipotecário presta-se a induzir inflação nos valores de mercado.

## **O problema do entesouramento passivo**

No mercado de arrendamento os senhorios de prédios de rendimento não conseguem concorrer com a banca que, com o novo quadro legal do crédito hipotecário, pode praticar “mensalidades” inferiores às rendas e há que considerar os encargos que pendem sobre o senhorio (IR, seguros, IMI, depreciação e manutenção do prédio, condomínio e, quando há, porteira).

Neste contexto, a maioria dos prédios em ruína têm uma valorização no mercado e reduzidas despesas o que, no computo geral, leva a que a maximização do rendimento do bem seja alcançada mantendo-o devoluto e em estado de abandono, expectante. Se o proprietário investir na sua recuperação tem necessariamente que o vender ou arrendar e, ao fazer as contas, se o vender dificilmente consegue uma aplicação do dinheiro da venda que lhe proporcione um juro superior aquele que correspondia à valorização do prédio em estado de ruína. Não há muito tempo, um prédio ao ser alugado sofria uma acentuada depreciação do seu valor de mercado.

Em períodos de inflação monetária e de valorização dos activos imobiliários no mercado, a atitude mais favorável para o proprietário de um lote urbano por edificar, ou de um prédio rústico localizado e classificado como solo urbano, é manter a situação expectante, ficar parado e esperar. Nesta situação o sistema está configurado para a valorização do solo urbano sem utilização.

**– O açambarcamento de solo urbano, não urbanizado, é uma questão que leva a interpelar os municípios na sua qualidade de entidade com o exclusivo da competência para proceder a urbanizações. As indeterminações tecidas no seio da administração pública e a quase inconsciência desta EXCLUSIVIDADE MUNICIPAL. O entesouramento nestes solos expectantes é uma questão não resolvida com efeitos nefastos na economia do território e no seu ordenamento.**

**– O açambarcamento de lotes por edificar é uma questão diferente da anterior e que se restringe à esfera da propriedade do lote em**

**causa. Recomenda-se, para debelar esta situação, a revisitação à lei de João Crisóstomo de 31 de Dezembro de 1864 sobre a venda forçada.**

**– A especulação com edifícios devolutos e degradados é alimentada em grande parte pelo congelamento das rendas e pelo facto de a valorização do prédio vazio ser superior ao valor de rendimento da sua utilização ou ao valor de mercado estando devoluto. A forma de impedir estes comportamentos através da lógica da economia do território que induza à utilização social do território encontrando aí a maximização do rendimento da propriedade.**

Ao ter a última palavra sobre a programação do solo, a Câmara Municipal tem um poder de parametrização de mais-valias que pode e deve utilizar para regular o mercado imobiliário. Este poder, se for bem aplicado e conduzido, traz o solo à posse da Câmara sem custos e permite ainda reter mais-valias que são fundamentais para a qualificação da urbanização e financiamento de parte da edificação para arrendamento público. Isto sem beliscar o justo valor das indemnizações e sem desmotivar o investimento privado no parque edificado para venda e arrendamento em mercado livre.

Dando coerência à legislação vigente seria já relativamente fácil, em operações urbanísticas, trazer solo a preço zero para promover cerca de 20% do património imobiliário a edificar destinado, exclusivamente a arrendamento público, sem *dumping* e deixar, para a promoção privada, os lotes para 80% do património imobiliário a edificar para os mercados livres de venda e de arrendamento.

O conceito económico, financeiro, fiscal e urbanístico de mais-valia é escamoteado, confundido daí que a parametrização e retenção de mais-valias passou a ter uma conotação depreciativa num discurso de mal-entendidos. Isso explica o facto do termo mais-valias de ter quase desaparecido na legislação urbanística e não faz parte do léxico utilizado nos planos e programas territoriais em vigor.

O conceito da perequação compensatória é desenvolvido na lei omitindo as mais-valias e, quase com certeza, foi pensado com esse propósito, como forma de justiça ao tratar por igual todos os

proprietários em função da dimensão e do valor do seu património que entra na operação urbanística, independentemente do destino a dar ao terreno (para edificação, para a escola, para o jardim público, para o cemitério, ...). A distribuição das cargas de construção, observando o potencial de valor e de rentabilidade é feita de forma proporcional, considerando a dimensão e valor de cada parcela. A distribuição de encargos e de benefícios é uma operação quase confinada aos proprietários dos terrenos da unidade operativa, podendo ser aberta a mais parceiros, com destaque para os financeiros. As Câmaras Municipais raramente tomam a iniciativa de promover ou de simplesmente participar em processos de urbanização com perequação, limitando-se à esfera administrativa. Na perequação compensatória para onde foram as mais-valias?!

A primeira referência à perequação surge (uma vez) na Lei 48/98 LEI DE BASES DA POLÍTICA DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DE URBANISMO no Artigo 18º - Compensação compensatória

*“1 - Os instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares devem prever mecanismos equitativos de perequação compensatória, destinados a assegurar a redistribuição entre os interessados dos encargos e benefícios deles resultantes, nos termos a estabelecer na lei.”*

O diploma é omissivo relativamente às mais-valias que assim, implicitamente, na operação contabilística, se misturaram com as receitas e despesas, com os lucros e com os prejuízos, mas objectivamente entram como receita a favor dos proprietários de solo rústico, podendo também entrar nos lucros do promotor particular da urbanização.

No Decreto Lei n.º 168/99 – RJIGT – a perequação compensatória surge 17 vezes e o termo mais-valias não aparece.

**Os direitos do proprietário de solo rústico, a expropriar para reclassificar como solo urbano e a urbanizar, é uma matéria controversa a merecer estudo para resolver situações que remontam à política de solos de Duarte Pacheco – 1934 – revista em 1944 e desde então maltratada e dada à confusão.**

**Embora a lei contemple e recomende a concertação e a contratualização, é escasso o conhecimento experimentado e validado sobre os critérios e o modo de conduzir estas**

**negociações com confiança e segurança para todas as partes e com a transparência que arrede qualquer suspeita de má conduta.**

### **Compete ao urbanismo:**

- 1) Inventariar o património envolvido, informando sobre o estado de conservação, a utilidade, os valores mais significantes (intrínseco; de mercado; de caução caso esteja hipotecado; ...).
- 2) Observar a coerência e incoerência da distribuição dos usos do solo ao nível da categoria de uso, a qual se constitui como um agregado de classes de uso do solo. A categoria toma a designação da classe dominante.
- 3) Demarcar o perímetro de cada um dos aglomerados urbanos e elaborar os respectivos Planos Gerais de Urbanização – PGU – não como instrumentos impositivos com regulamentos imperativos cristalizados em diplomas legais, mas como estudos interpretativos e cenários exploratórios para responder à salvaguarda e valorização de valores existentes e conceber ideias arquitectónicas para os desenvolvimentos.
- 4) Os PDM pecam por terem sido formatados à margem da realidade socio-territorial e apresentam uma fantasia resultante de ideias improvisadas sobre uma informação espúria – resumida à fotografia aérea e às cartas de condicionantes. Os inúmeros relatórios sectoriais são peças isoladas com pouca ou nenhuma influência na “planta de ordenamento” onde se classifica o solo e no regulamento que é um texto estereotipado. Em vez de trazer soluções, o PDM ilude os problemas, gera conflitos e é uma das principais causas de atraso na economia e de insegurança no sistema financeiro.
- 5) Os planos determinam a qualidade da estrutura física do território observando a ocupação dos espaços, os usos do solo, a afectação das utilizações e a organização funcional da composição arquitectónica. Portanto, o conteúdo fundamental dos planos territoriais é o desenho, a robustez, a utilidade e a beleza dos objectos arquitectados. A apropriação dos planos pela burocracia administrativa, pelos poderes corporativistas de especialidades avulsas que instrumentalizam a lei para subordinar a economia do território aos seus pareceres subverte os planos e impede a prática do urbanismo.
- 6) Os planos legitimam-se no mérito das respostas que dão para ajustar o território às necessidades inerentes à presença das populações. O poder de sobrevivência das estruturas físicas, a sua funcionalidade e não depreciação ao longo dos tempos, hoje, são predicados que só podem ser conseguidos

pelo urbanismo erudito capaz de apresentar ideias desenhadas, quantificadas, ilustradas e sujeitas a avaliação final pelos resultados observados no terreno. O urbanismo não trabalha com abstrações.

\*\*\*

**O valor de mercado de um prédio é determinado pela relação entre a oferta e a procura, considerando que existe um número razoável de prédios idênticos à venda, assim como de interessados compradores, todos sem necessidade de vender ou de comprar com urgência a ponto de estarem em posição de desvantagem expondo-se a agressões especulativas. Quanto ao preço este corresponde ao montante da transacção efectuada.**

**A classificação do solo** tem dois momentos distintos, o da análise e o da afectação em sede de plano que, ao não serem consciencializados e observados nas suas diferenças, geram o caos que justamente levam a que os PDM sejam instrumentos perigosos, na medida em que se prestam a induzir avaliações distorcidas que subvertem a lógica do mercado, desorientam a banca na concessão de crédito hipotecário e afectam negativamente a economia do país.

Para se classificar de um prédio localizado em solo rústico é necessário contextualiza-lo no presente, observando o seu estado físico, a sua utilização factual, o enquadramento no uso do solo cuja determinação convoca a análise da relação com as envolventes a uma escala alargada, o estatuto jurídico da sua propriedade e toda a informação a ele associada e exigida em sede registral, as pretensões que sobre ele pendem, o seu valor de mercado estimado e o preço da última transacção. Esta caracterização tem uma parte constituída por informação objectiva e requer outra parte, distinta, onde o urbanista faz uma leitura interpretativa da situação do prédio com apreciações que ajudem a apurar o seu sentido útil no ordenamento do território.

A classificação deliberativa em plano territorial tem um peso determinante na formação dos valores do solo, em especial no valor de mercado. Como interpretar e explicar o facto desta influência

dos planos nos valores do solo ser omissa e desconsiderada a ponto de ser tratada como um tabu.

A relação dos planos e da classificação do solo com dinheiro só aparece em noticiário de escândalo, associado a estórias de corrupção e presunção de crimes de enriquecimento ilícito, etc. A opacidade das relações do urbanismo com a economia do território presta-se para alimentar a suspeição sobre a seriedade do sistema.

O processo de urbanização e o licenciamento de construções, assim como o custo das licenças, das taxas e dos encargos fiscais sobre a construção estão descontrolados e empobrecem todo o sector produtivo. Algo está mal quando o custo de uma licença para construir um apartamento *To* é da ordem dos 10.000 euros.

O custo da construção (materiais, mão de obra, encargos administrativos, custos de contexto) quase de certeza que continuará a aumentar. A única forma de moderar esta tendência é intervir na política de solos através do processo de produção de solo urbano assumida no âmbito da competência, exclusiva do município, para urbanizar. Como se pode demonstrar, é fácil acordar com os proprietários de solo rústico a alteração do uso para urbano e a promoção da urbanização com bom proveito para os investidores privados e trazendo a custo zero, pelo menos, 20% dos direitos de edificação indexados ao solo. É nesta equação que o município, sem prejudicar nenhum dos particulares envolvidos, pode jogar com o seu poder discricionário de parametrizar e distribuir as mais-valias simples.

Passemos à análise com números, atendendo a preços, estimando valores, observando comportamentos, respeitando direitos, considerando e ajuizando os interesses em presença, ponderando capacidades e meios disponíveis e focando objectivos programáticos.

O mercado fundiário, para ser possível ordenar o território, tem de estar segmentado para os três usos do solo, para não dar azo a perda de confiança no mercado devido a incertezas sobre a dinâmica das alterações de uso e das utilizações autorizadas, matéria fulcral cujo tratamento no conteúdo dos planos requer profunda reformulação. Os PDM devem ser obrigados a conhecer os valores do solo como activo a

caucionar crédito hipotecário e como activo de empresas com um valor contabilístico.

Uma das finalidades dos planos é preservar, aumentar e defender o valor patrimonial dos bens-de-raiz face aos fenómenos da desterritorialização e às dependências complexas das redes de serviços que se constituem como monopólios naturais.

## QUESTÕES CHAVE

- 1) **As reservas, as restrições de utilidade pública em sede de instrumentos de planeamento.**
- 2) **O solo urbano *versus* o solo rústico em sede dos PDM; os Perímetros Urbanos, os Planos de Urbanização, os Planos de Pormenor, as UOPG, as Unidades de Execução e outras demarcações.**
- 3) **As singularidades do urbanismo no contexto das “Áreas Metropolitanas”.**
- 4) **As políticas de solos, o Código das Expropriações, a concertação e a contratualização, a operacionalidade dos instrumentos de planeamento do território.**
- 5) **O urbanismo e as suas relações com a economia do território para dar resposta as necessidades de habitação e à regulação do mercado imobiliário.**
- 6) **A Estética na qualificação arquitectónica do edificado e da imagem urbana.**
- 7) **A Estética da paisagem nos múltiplos contextos dos usos e utilizações do solo.**

\*\*\*

Garcia de Enterría e Luciano Parejo Alfonso no seu tratado de “Litones de Derecho Urbanístico”<sup>2</sup> classificaram os planos especiais como uma **fraude jurídica** e demonstraram a lógica de haver um só plano a classificar solo e que esse plano deve ser o Plano Director Municipal.

Nesta linha, em 2014, a Lei de Solos e o RJGT em 2015, determinaram que:

- a) Os Planos Municipais têm a exclusividade de classificar e reclassificar solo.

---

<sup>2</sup> Garcia de Enterría e Luciano Alfonso - Lecciones de Derecho Urbanístico – Editorial Civitas – 1979 - vol I pg 234 - autores de referência no Direito do Urbanismo comparado.

b) As CCDR deixaram de ter a prerrogativa de coordenar os PDM e do seu parecer final ser vinculativo. Os PDM passaram a ser coordenados pela Câmara Municipal. Atenda-se a que a competência das autarquias se foca essencialmente no sistema urbano, suas políticas e gestão corrente. A política florestal – agregando todos os espaços silvestres de protecção e de produção – assim como a política agrária, industrial e os empreendimentos turísticos estão sob a supervisão de diversos organismos da administração central.

O rigor do significado das palavras escolhidas para, no discurso da lógica de classificação do solo, designar os níveis, o grau politético, que se refere ao número e predominância dos factores e características que identificam um táxon, o grau de correspondência entre o modelo taxonómico e a realidade e a coerência lógica nos procedimentos operacionais de elaboração e gestão dos instrumentos de planeamento. Palavras como ocupação; uso; utilização e função, surgem como sinónimos na legislação, nos regulamentos e nos demais textos, memórias descritivas, estudos académicos e simples relatórios de análises temáticas no âmbito dos Planos e, agora também, dos Programas, o que fatalmente confunde e demonstra insipiência neste domínio do conhecimento.

**Os discursos correntes não clarificam a diferença entre termos como – categoria e classe – entre uniforme e homogéneo – entre local, global, regional, central e imperial – uso dominante - uso imperativo - uso indicativo – e são muitas as falhas de precisão na linguagem que são causa de irracionalidades, de mal-entendidos e de leituras e interpretações subjectivas que descambam em decisões e poderes arbitrários, fonte de conflitos e de desordenamentos sistémicos do território.**

A classificação do solo urbano nos instrumentos de planeamento do território está inquinada pelo DR n.º 15/ 2015, artigo 25.º cuja leitura mostra à evidência a irracionalidade e o desleixo legislativo que a alimenta. Na alínea **a) considera a “categoria” – “espaços centrais”** sem ter observado que a este nível o conceito de “categoria” perde a correspondência lógica e logo a seguir, na alínea **b) identifica “espaços habitacionais”** e por aí fora. Questiona-se o que fazer quando se está perante **“espaços habitacionais”** que têm o predicado de serem, também. **“espaços centrais”**. Estas irracionalidades instalam a desonestidade intelectual nos serviços da administração pública, perde-se o respeito pela lógica e os serviços passam a ter um comportamento cínico e permeável à arbitrariedade e à prepotência e, conseqüentemente, acabam entregues a funcionários incompetentes que

se movem com destreza nestes meios onde se defende a ignorância e as dogmáticas procedimentais acríticas.

A classificação e reclassificação do solo tem de separar duas instâncias e distinguir a substância e o que está em causa em cada uma delas:

1.<sup>a</sup> Instância – Classificação de análise do existente, observando e caracterizando a realidade existente, na sua factualidade material e registral. Esta operação é parca, quase informal a ponto de, por exemplo, ignorar a informação registral dos prédios e, apesar de ter uma base de factores que são objectivos, presta-se a ampla margem para as mais diversas leituras e interpretações que disputam protagonismo e poder para influenciar o que vai acontecer a seguir.

2.<sup>a</sup> Instância – Classificação proposta para ser plasmada no plano, onde se procede a reclassificações com alteração de usos do solo, a condicionamentos e atribuição de utilizações e fixação de direitos de desenvolvimento e dos respectivos parâmetros urbanísticos. Aqui está em jogo alterações substanciais dos valores do solo, a sua parametrização e distribuição e as probabilidades de os terrenos em causa ficarem disponíveis para os usos e utilizações desejadas, ou ficarem expectantes, deslocados e sonogados ao sentido social que assiste ao planeamento racional e justo do território.

**Uma política para a habitação convoca a reposição da figura do Plano Geral de Urbanização – PGU – como exercício continuado, aberto para interagir em tempo real com a dinâmica socio-territorial, ouvir as pessoas e instituições residentes ou interessadas em investir no local, mas acima de tudo, permitir o trabalho no desenho da boa forma urbana.**



**Oeiras 11 de Abril de 2025**

