

TAXONOMIA DOS USOS DO SOLO E REVISÃO DOS PDM

A revisão dos planos directores municipais é uma oportunidade para melhorar os instrumentos de planeamento se houver vontade e capacidade para se fazer a avaliação crítica dos PDM de primeira geração e inovar de forma construtiva nos métodos de planeamento, nomeadamente no que diz respeito à classificação e afectação dos usos do solo.

Do pesado conjunto de informação, estudos e de peças que informam um PDM, constata-se que só a planta de ordenamento e o regulamento têm uma utilização prática. Os PDM têm servido quase exclusivamente para demarcar áreas urbanas e urbanizáveis e índices de construção. As plantas de condicionantes têm também como único propósito determinar se se pode ou não urbanizar ou construir. Desta forma, os PDM não cumprem a função de planear de forma integrada os diversos usos do solo.

Os PDM, ao classificarem os espaços de uso agrícola e florestal, deveriam articular-se com as políticas de desenvolvimento da agricultura e da boa condução dos espaços florestais, de modo a constituírem-se como um importante suporte dessas políticas. Para isso, seria necessário que todas as instituições públicas e privadas com competências, direitos e interesses num território concelhio dessem o seu contributo para os PDM, alicerçando neles os seus planos sectoriais com os ajustamentos que se apresentem oportunos e necessários face às relações de vizinhança que se observam na equação integrada do sistema territorial no seu todo.

O PDM, sendo coordenado e elaborado no âmbito municipal, é um instrumento que reúne os contributos dos diversos serviços do Estado com competências no território em causa. Note-se que, por exemplo, as áreas classificadas, que são da competência do ICNB, ou os espaços de uso florestal ou agrícola, que são da competência do Ministério da Agricultura, devem ser objecto de classificação, e deveriam ser também de afectação, em sede de PDM, assumindo estas entidades responsabilidades na execução do plano, tendo em conta a finalidade e os princípios dos usos do solo em causa. A competência da gestão urbanística é eminentemente Municipal e, também aqui, é urgente uma procedimentalização à altura de assegurar a função social do território e a regulação do mercado imobiliário considerando que o valor e o preço do solo são em grande parte determinados pelos conteúdos dos instrumentos de planeamento. Facto que é sistematicamente ignorado no âmbito da própria elaboração dos planos.

Embora não existam estudos aprofundados sobre a relação entre os instrumentos de planeamento, os comportamentos dos diversos agentes que actuam no mercado

imobiliário e a formação dos preços do solo, não erramos ao afirmar que os preços que os proprietários têm em mente são extraordinariamente especulativos a ponto de constituírem um bloqueio ao desenvolvimento sócio-económico. Acresce que os preços do solo rústico assentam em expectativas só alcançáveis num contexto de uso urbano em períodos de bolha imobiliária.

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

O PDM tem uma composição orquestral onde se procura uma harmonia na organização e distribuição das classes e categorias de uso do solo, cuja demarcação e classificação depende da lógica subjacente à taxonomia dos usos do solo, a qual tem uma estrutura regressiva que escapa frequentemente ao legislador. Observe-se que a divisão entre “meio rústico”¹ e “meio urbano”, num segundo passo, tem de incluir em qualquer daqueles meios prédios rústicos e prédios urbanos.

Quanto às classes de uso do solo, estas estruturam-se e demarcam-se a partir das categorias de uso do solo. As classes são agregados de categorias, tomando a classe a designação da categoria de uso dominante. O próprio conceito de “uso” não tem um significado extremo, quer isto dizer que numa unidade territorial de uso agrícola pode haver parcelas ocupadas com maciços arbóreos e prédios urbanos ocupados com construções e outros elementos diversos que fazem parte da composição da base territorial sem terem uma identificação e relação directas com a actividade agrícola que caracteriza a categoria de uso.

O Decreto Regulamentar n.º 11/ 2009, de 29 de Maio, que visa estabelecer critérios para a classificação do solo, deveria considerar que o “solo rural” (meio rústico) corresponde ao negativo dos perímetros urbanos. No entanto, no n.º 2 do art.º 5.º, refere que tal classificação obedece à verificação de um de cinco critérios enunciados, tais como: *«reconhecida aptidão para aproveitamento agrícola, pecuário e florestal (...); ocorrência de recursos e valores naturais, ambientais (...); ocorrência de riscos naturais (...); localização de equipamentos, estruturas (...) incompatíveis com a integração em solo urbano»*. Enfim, seguindo a lógica do legislador, se não se verificar qualquer destas

¹ No Decreto Regulamentar n.º 11/2009, de 29 de Maio, a designação de “solo rural” é imprópria porque na realidade não tem correspondência com o “meio rústico” que, em verdade, é o espaço que o legislador quer referir.

situações, temos solo que não é nem rural (rústico) nem urbano, havendo assim espaços “não classificados”, o que não tem sentido. Quanto ao solo urbano, é de primordial importância a articulação entre o perímetro urbano e as áreas de expansão do mesmo. A relação entre os espaços urbanos existentes e as áreas urbanizáveis carece de uma clarificação, atendendo a que dentro de um perímetro urbano consolidado podem existir prédios rústicos urbanizáveis, os quais têm um significado urbanístico bem diferente das áreas disponíveis para a expansão urbana exteriores ao perímetro urbano.

O art.º 6.º do referido Decreto Regulamentar considera no n.º 2 que o solo urbano «*compreende os terrenos urbanizados e aqueles cuja urbanização seja possível programar*». O condicional aqui é fatal pois a todos os terrenos classificados como urbanizáveis nos PDM de primeira geração assiste, por princípio, a possibilidade de programar a sua urbanização. O princípio de não expandir o perímetro urbano para abarcar os terrenos potencialmente urbanizáveis deve ser respeitado, porquanto os terrenos disponíveis para a expansão urbana devem manter-se como rústicos até ao momento da consumação jurídica da operação de loteamento, a qual, por sua vez, deve ser enquadrada num plano de pormenor referido à escala do bairro enquanto unidade de vizinhança.

No processo de revisão dos PDM que está em curso, a lei não é de todo clara quanto à forma como se vai passar das áreas urbanizáveis para as áreas de urbanização programada e dá cobertura à integração dentro dos perímetros urbanos das “áreas urbanizáveis”. Se assim for, resulta que os proprietários dos terrenos rústicos disponíveis para a expansão urbana terão tendência a considerar como adquirido o direito à urbanização e à construção em tais terrenos com base no conteúdo do PDM. Não obstante haver interpretações jurídicas que, correctamente, sustentam que o PDM não confere tais direitos a particulares, na prática tem acontecido o contrário, a ponto de os terrenos rústicos urbanizáveis serem avaliados, nomeadamente em sede de processo expropriatório e como activos financeiros, com base nos usos e parâmetros estabelecidos em PDM. É importante recuperar e sustentar a interpretação jurídica que vai no sentido de conferir ao Município a prerrogativa de decidir sobre o interesse, a oportunidade e a forma de avançar ou não com uma nova urbanização. A questão da reclassificação do solo urbano como solo rural não parece ser tão fácil e inocente como o art.º 8.º a configura e presta-se, na forma como se apresenta, a ser mais uma fonte de contencioso do que uma medida harmonizadora.

O conceito de “uso” não pode ser confundido com o conceito de “utilização”, são coisas diferentes, e o significado de uso dominante, que adquire o seu pleno sentido ao nível da

classe, não diminui necessariamente, pelo contrário, pode enfatizar a importância dos usos subordinados, os quais podem mesmo ter funções estruturantes ao nível da classe.

Infelizmente, o Decreto Regulamentar n.º 11/2009, de 29 de Maio, não veio ajudar relativamente aos critérios de classificação dos usos do solo. Não se alicerça numa estrutura taxonómica com lógica, pelo contrário, fomenta a confusão uma vez que o legislador não domina o significado dos conceitos de “categoria” e de “classe de uso do solo”, nem tão pouco o de “uso dominante”.

Se não houver capacidade crítica, seriedade intelectual e senso para corrigir estes instrumentos normativos, não haverá muito a esperar dos PDM de segunda geração como contributo para o bom ordenamento do território.

Professor Doutor Sidónio Pardal

Lisboa, 26 de Novembro de 2009