

## **O REGIME DO USO DO SOLO E A SUA CLASSIFICAÇÃO**

**Professor Doutor Sidónio Pardal**

A política de solos tem uma dupla essência. Por um lado, tem por finalidade promover soluções urbanísticas de mérito, fundamentadas e enquadradas nas características e limitações dos geomorfismos territoriais. Note-se que o conceito de urbanismo é aqui utilizado no seu sentido mais lato, que se aplica a todos os usos e utilizações do solo, com vista a assegurar uma arrumação eficiente e esteticamente conseguida da estrutura do povoamento, das actividades económicas e das áreas protegidas. Por outro lado, a ordem planeada deve garantir o respeito por princípios e valores do Direito.

À partida, a consciencialização do território requer um conhecimento e uma interpretação da sua base geomorfológica, identificando os três principais tipos de formações que ocorrem no planeta: de rocha eruptiva; sedimentares; e metamórficas. Quanto ao relevo, distinguem-se: as formações dunares; os vales encaixados, em canastra e abertos; as pene-planícies de ondulado muito suave, suave, ondulado e ondulado a movimentado; e, por último, as montanhas, com relevo movimentado, acidentado e escarpado. O relevo local é o resultado de uma relação entre a formação geológica e o desgaste provocado pela drenagem superficial ou pela acção eólica. A um nível mais alargado, consideram-se ainda os movimentos tectónicos. A acção dos factores climáticos (temperatura, precipitação, insolação, ventos, altitude), as características da rede hidrográfica e o coberto vegetal são também aspectos caracterizadores do território enquanto objecto do planeamento.

Esta introdução vem a propósito para chamar a atenção de que há uma realidade territorial a consciencializar como base de qualquer modelo de organização espacial, nomeadamente no âmbito da disciplina dos usos do solo ao nível dos planos e dos regulamentos jurídico-administrativos. Tal não implica que os usos do solo sejam por princípio determinados pelas características biofísicas, mas há que ter em conta as suas

limitações e os seus recursos na concepção da ocupação e adaptação do território a cada uso do solo socialmente assumido.

Uma política de solos tem necessariamente de ser informada pela lógica singular de cada uso nas suas vertentes estruturais, onde preponderam o suporte geomorfológico, a organização funcional dos espaços, o seu sentido geográfico e económico, a presença das populações residentes, os costumes, os interesses e as arquitecturas. Não tem, portanto, sentido que se parta para a elaboração de uma lei dos solos numa perspectiva estritamente jurídica, sob o risco de nos perdermos numa abstracção absurda e perigosa. A entrada do Direito no planeamento deve ocorrer sempre numa fase adiantada da concepção do modelo estruturado de ordenamento territorial, tendo sempre como referência realidades territoriais concretas e a disciplina própria da condução de cada uso do solo.

Cada categoria de uso do solo tem os seus padrões e as suas regras, e as boas práticas do planeamento trabalham com referências exemplares que informam e inspiram a intervenção concreta em cada região e em cada sítio. O objectivo final é criar unidades territoriais de mérito absoluto no que diz respeito à gestão de recursos naturais, à exploração sustentável dos espaços silvestres, à estabilidade e viabilidade das explorações agrícolas e à optimização, conforto e qualidade urbanística dos aglomerados.

A classificação em planeamento não se limita a identificar, catalogar e inventariar unidades territoriais, o acto de classificar comporta em si uma ideia causal, com efeitos sobre o território classificado. Há um momento em que a classificação comporta aspectos interpretativos, com intersubjectividades que se reflectem na decisão e acção do planeamento e que intervêm na configuração do programa ao nível operativo dos projectos e obras, e isto deve ser assumido para que não se confunda classificação com a elaboração de uma simples legenda catalogadora em plantas. A classificação em si deve alicerçar-se numa taxonomia, cuja lógica tem predicados de ordenamento, de arrumação e de tessituras relacionais construtivas e desejáveis entre os elementos territoriais.

Veja-se o exemplo de três situações de referência de classes de uso florestal, agrícola e urbano, onde se mostra a lógica da agregação das categorias de uso do solo para formar uma classe de uso do solo.



**Legenda 1.** Neste trecho da Floresta Negra, na Alemanha, o uso florestal é dominante e, portanto, todo o espaço está dentro da classe de uso florestal, a qual se constitui a partir de um agregado de unidades territoriais com categorias de uso florestal, agrícola e urbano, que se demarcam claramente e se justapõem com uma harmonia funcional exemplar.



**Legenda 2.** Estas imagens no Vale do Loire, em França, mostram um território configurado dentro da classe de uso agrícola, onde se pode observar o agregado de unidades territoriais afectas a distintas categorias de uso do solo agrícola, florestal e urbano, e, sendo o agrícola dominante, dá o nome à classe.



**Legenda 3.** Neste exemplo, está-se na área metropolitana de Londres, em Inglaterra. Todo o território exposto nas imagens está dentro da classe de uso urbano, podendo observar-se o desdobramento da classe em diversas unidades territoriais afectas a categorias de uso distintas (urbanas, agrícolas e florestais). Sendo aqui o uso urbano dominante, este dá o nome à classe.

Os usos urbano, agrícola e silvestre devem primeiramente ser identificados e referenciados ao nível de unidades territoriais como categorias de uso do solo e, numa segunda ordem, a um agregado de unidades territoriais como classe de uso observando relações de dominância. Dentro da classe, nem todas as categorias têm de corresponder à categoria de uso que deu o nome à classe, sendo até conveniente que tal não aconteça, principalmente nos casos das classes de uso agrícola e urbano, onde um mosaico diversificado de uso ao nível das unidades territoriais pode constituir um predicado de qualidade. No caso do uso florestal, o carácter estreme da classe não é necessariamente uma desvantagem.

Dentro de uma unidade territorial na categoria de uso urbano podem ser identificadas zonas significantes, considerando aspectos de ordem funcional e também parcelas tendo em conta utilizações específicas e parâmetros de construção e composição, mas esses aspectos remetem para o nível de composição e de análise do plano geral de urbanização. Aqui já se está num outro registo de diferenciação de espaços dentro de uma lógica arquitectónica e de funcionalidades muito mais desagregadas, que devem ser tratadas com um detalhe que se distancia dos conteúdos subjacentes à demarcação das classes e categorias de usos do solo.

As unidades territoriais caracterizam-se pelo seu conteúdo relacional entre a sociedade e o território, com um grau de complexidade e de sustentação que lhes conferem um certo grau de autonomia e um sentido útil estabilizado. Os espaços-canal são corredores mais ou menos cativos, sem expressão sistémica e com funções estruturantes a partir dos nós de serviço, fora destes são uma presença estranha e negativa, constituindo geralmente uma barreira que altera e perturba gravemente as relações de acessibilidade locais. Sugere-se que não sejam, portanto, tratados como uma categoria de uso mas como uma singularidade com efeitos condicionadores nos espaços que atravessa, onde geram menos-valias e outras externalidades negativas. Ao invés, a partir dos nós são consideradas as externalidades positivas.

Dentro dos perímetros urbanos identificam-se bairros e zonas, nos perímetros florestais distinguem-se povoamentos e ecótonos, nos compartimentos agrícolas diferenciam-se os campos, as cortinas, os centros de lavoura e as infra-estruturas enquanto rede de apoio hoje indispensável à actividade agrícola. Poderíamos ainda na classificação distinguir as unidades geomorfológicas das unidades fisiográficas.



**Legenda 4.** Dentro do Parque Nacional do Gerês, que constitui em si uma classe de uso, diferenciam-se diversas unidades territoriais de categorias de uso silvestre, agrícola e urbano. O casario disperso é um problema de organização espacial que prejudica as populações e a estabilidade do Parque Nacional.



**Legenda 5.** É presumível que tenha existido em Anha uma arrumação ordenada dos usos do solo, posteriormente perturbada por uma construção dispersa urbanisticamente descontrolada. No espaço florestal é visível o reflexo do parcelamento nos povoamentos, revelando a ausência de uma condução integrada do perímetro florestal.



**Legenda 6.** A unidade geomorfológica da ria de Aveiro é um delicado sistema que se mantém graças às obras de engenharia da Barra e aos trabalhos de fixação de dunas dos Serviços Florestais (séculos XIX e XX). O seu ordenamento é um desafio à imaginação urbanística aplicada à singularidade dos sítios. A classificação aqui tem de partir do particular para o geral.

Os critérios taxonómicos são sempre redutores, tendem a tratar como idênticas coisas que na realidade são diferentes. O planeamento, por princípio, para ser criativo e inteligente, deve atender e trabalhar mais sobre as diferenças do que sobre as semelhanças e, nesse sentido, deve contrariar as tendências dos métodos classificativos.

Uma unidade territorial merece que nela seja identificado um uso do solo quando esse uso tem sustentação, o que implica: disponibilidade do terreno para o uso considerado, um programa de exploração viável e capacidade de investimento e de organização de serviços com meios humanos, técnicos e financeiros para prosseguir com resultados positivos os fins do uso considerado. Qualquer uso do solo realiza-se e garante-se através de um trabalho de campo com presença e intervenção directa, física, em operações de concepção, construção, exploração, conservação, limpeza e valorização. Daí que a classificação não possa ser um acto distanciado, meramente jurídico ou administrativo, mas sim um acto comprometido com a condução prática do uso considerado.

A classificação do solo deve ter em conta a base cadastral e o conceito de prédio, observando as suas qualidades, ocupações, funções, utilização, localização relativa, direitos constituídos, perfil do proprietário (pessoa singular, empresa, fundo imobiliário), os ónus que sobre ele eventualmente impendam, as disposições dos planos territoriais sobre a sua situação actual e futura e a sua posição no contexto do mercado imobiliário.

A classificação analítica tradicional feita em sede de planos territoriais é geralmente determinada pela imagem, fotointerpretada ou observada *in loco*. Um terreno coberto de arvoredo tende a ser classificado como florestal, um campo agricultado ou simplesmente aberto é considerado agrícola, se há casario mais ou menos denso é assumido como urbano. Constata-se, assim, que a classificação praticada em sede de planos regionais e de planos directores municipais tem uma base analítica muito incipiente, com critérios simplistas e ingénuos.

Há conceitos que estão profundamente errados e que envenenam o ordenamento do território. É o caso do conceito de unidade mínima de cultura, que tem uma origem fiscal, espúria e que foi impropriamente introduzido no planeamento para legitimar a divisão da propriedade rústica, com graves efeitos de desestruturação fundiária, prejudicando o ordenamento agro-florestal e multiplicando a pressão e a

probabilidade de ocorrência de povoação dispersa. Está-se aqui perante um conceito classificativo abstracto e erróneo, que ignora e agride o conceito de exploração agrícola, entendida na sua materialidade física, composta pelo conjunto do seu parcelário, onde é importante distinguir a parcela estruturante e independente que alberga o centro de lavoura das parcelas dependentes. A análise territorial e os critérios classificativos do uso do solo devem ter em vista os *modos faciendi* para favorecer a escala das explorações agrícolas e impedir o seu parcelamento ou perda de escala. Este cuidado é marginalizado e subvertido por figuras como a da Reserva Agrícola Nacional.

A classificação do solo desdobra-se em múltiplas plataformas, sendo particularmente importante distinguir a classificação analítica da classificação propositiva. Se a classificação analítica é uma operação técnica, relativamente objectiva, de identificação e demarcação de unidades significantes, considerando o seu estado num determinado momento; já a classificação propositiva decorre de uma opção política com base num poder de escolha e de decisão. O acto de classificar o território envolve sempre interesses que devem estar expostos de forma transparente e poderes que devem ser objecto de um cuidadoso escrutínio. Há ainda o procedimento burocrático-administrativo, onde germinam poderes adventícios e perversos.

A classificação deve ter uma utilidade, claramente entendida e reconhecida, e deve contribuir para a dinamização da apropriação positiva e construtiva do território. Não é, portanto, um instrumento de cristalização da realidade prestando-se como argumento para interditar desenvolvimentos e eventuais alterações de uso. A classificação deve contribuir para uma optimização das relações de presença e de exploração do território, trabalhando sobre as diferenças que enriquecem as ideias que configuram o mosaico das utilizações. A classificação com base em estereótipos desligados da realidade origina bipolarizações e pólos enquistados entre empreendimentos complexos na sua procedimentalização burocrático-administrativa e com elevados custos de contexto, e uma proliferação de situações de clandestinidade com tudo o que isso implica de insegurança e de medo para proprietários, famílias e empresas.

A classificação em sede de planeamento do território conjuga um conhecimento factual da realidade com uma interpretação sócio-económica e com uma visão sobre o útil e o belo numa perspectiva de futuro. A classificação é regressiva, isto é, não é arborescente e tem desenvolvimentos paralelos e recorrentes. Numa primeira abordagem, é importante distinguir o meio rústico do meio urbano, com a clara noção

de que em qualquer um deles podem ocorrer prédios rústicos, prédios urbanos e prédios mistos. O estatuto da propriedade e a sua referenciação cadastral podem, em boa medida, ser considerados elementos básicos de análise territorial e, por isso, o conceito de prédio e a sua divisão interna em artigos e fracções são um dos pontos de partida para informar o processo de análise, classificação, inventário e registo de unidades territoriais significantes.

Em sede fiscal, atribui-se aos edifícios e seus logradouros situados fora do meio urbano a designação de "prédios urbanos", por razões de tributação mas, convenhamos, que está também presente uma necessidade de infra-estruturação local e de acessibilidades a serviços que remetem para um sentido urbano, por muito residual que seja. A designação de "prédios urbanos" em meio rústico, assim como de "prédios rústicos" em meio urbano são exemplo do carácter regressivo da taxonomia territorial. Se o prédio rústico se caracteriza por não ter direitos de construção constituídos, a não ser para apoios directos à prática agrícola da parcela, já o prédio urbano se caracteriza por ter os direitos de construção e de utilização claramente parametrizados e definidos, mesmo que não tenham direitos de construção. O conceito de "prédio misto", que corresponde a um prédio composto por mais do que um artigo onde pelo menos um é urbano e outro é rústico, tem também uma origem fiscal e, neste caso, presta-se a alimentar confusões oportunistas para facilitar e justificar a divisão da propriedade. Tal acontece de uma forma simples e directa ou invocando a figura do destaque (outro instrumento usado e abusado para fragmentar a propriedade rústica de modo impróprio).

O Código Civil deveria dar uma maior atenção à definição de prédio e das prerrogativas que assistem à propriedade. Quanto ao registo predial, este poderia ir muito mais longe nos conteúdos da «*publicidade à situação jurídica dos prédios*» e na «*segurança do comércio jurídico imobiliário*», articulando-se de uma forma construtiva com o planeamento e a gestão do território. O Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI) tem a sua própria definição de prédio, acrescentando ao solo as águas, plantações, edifícios e construções de qualquer natureza nele incorporados com carácter de permanência ou com autonomia económica. O Regulamento do Cadastro Predial tem ainda outro conceito de prédio. Por fim, o Código do Registo Predial visa a identificação física, económica e fiscal, incluindo no conceito de prédio o conjunto de elementos que circunstancialmente nele estão presente e, de algum modo, sejam relevantes para a sua caracterização.

As áreas urbanizáveis, tal como estão delineadas e interpretadas nos PDM, são em grande parte responsáveis pela sobrevalorização de activos imobiliários, urbanizações deslocadas, sobredensificações e desordenamentos territoriais graves. Para todos os efeitos, as áreas urbanizáveis foram assumidas como constitutivas de direitos de urbanização para os seus proprietários, embora, teoricamente, os PDM não tenham a faculdade de os atribuir.

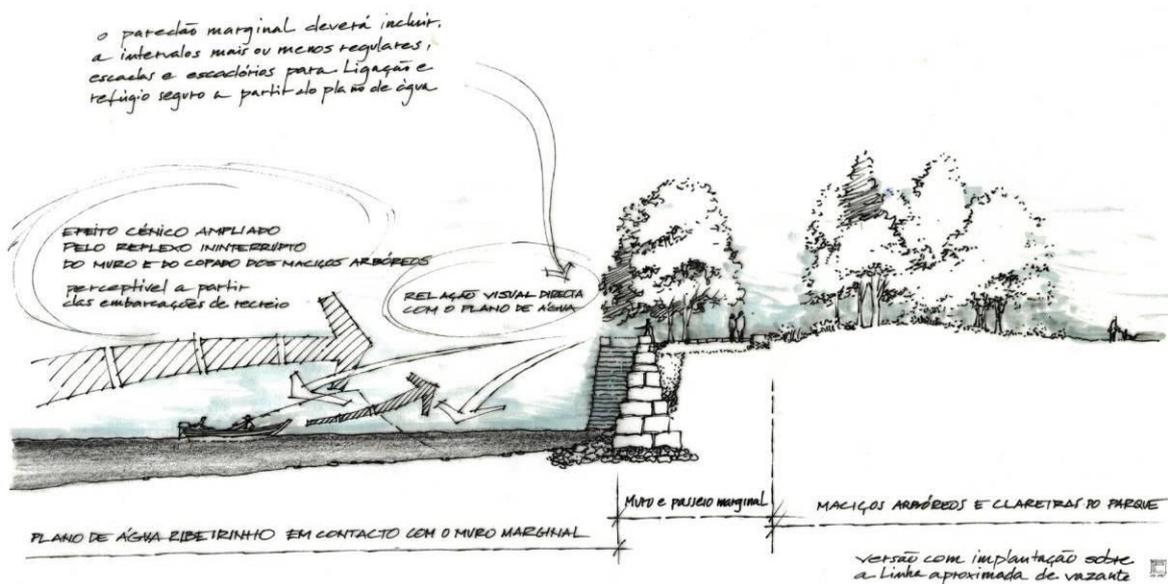
O Decreto Regulamentar n.º 11/2009, de 29 de Maio, estabelece critérios de classificação e reclassificação do solo com incoerências e falta de articulação com a realidade e de lógica. A título de exemplo, veja-se o art.º 21.º onde sob a designação de “categorias funcionais de solo urbano” refere, entre outros, “espaços centrais”, “espaços residenciais”, “espaços verdes”. Ora, esta estrutura não tem sentido porque as designações não são mutuamente exclusivas dentro deste mesmo nível, o que não é aceitável em termos taxonómicos. Note-se, por exemplo, que um espaço residencial pode (e deve) integrar espaços verdes e que ambos poderão ter centralidade. Também, quando considera a reclassificação de solo urbano em solo rural (art.º 8.º), surpreende pela ingenuidade e pelo quase absurdo, já que é praticamente improvável que um espaço urbanizado volte ao estatuto do solo rústico. Supõe-se que o que o legislador pretende é reclassificar solos urbanizáveis, os quais não são ainda urbanos, e nesta matéria haveria que esclarecer a situação jurídico-administrativa dos prédios que foram objecto de negociação ou de hipoteca com base na sua classificação em PDM. Curiosamente, atenda-se a que o Código das Expropriações considera que o valor de um prédio integra as expectativas decorrentes dos parâmetros urbanísticos previstos em plano territorial plenamente eficaz.

Na classificação é muito importante atender ao nível taxonómico e aos desdobramentos de cada *taxon*, os quais remetem para uma casuística que deve estar sempre presente no processo conceptual e decisório da ordenação territorial.

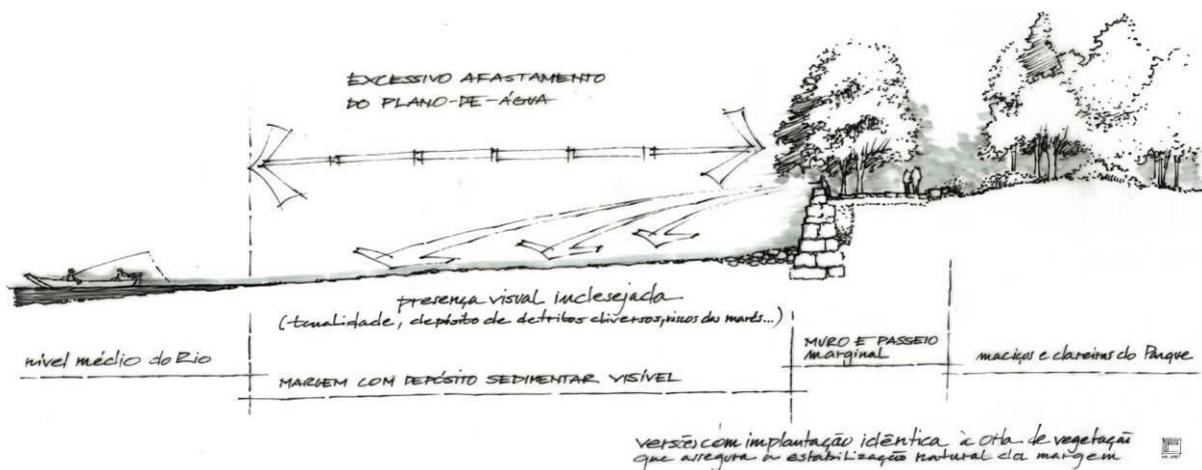
Observemos o caso do Parque Urbano da Póvoa de Santa Iria. À luz dos padrões do urbanismo, a correcta implantação da marginal implica a construção de um paredão marginal assegurando a proximidade confortante com a toalha de água e eliminando a zona de lodos, vegetação, acumulação de lixos, maus cheiros e dificuldades de limpeza, isto para além das razões de natureza estética. A margem lodosa e movediça constitui em si um perigo que não é compatível com uma zona recreio e lazer de utilização colectiva (ver os dois esquemas que ilustram o cenário correcto e o cenário errado).



**Legenda 7.** Situação existente: espaço degradado e insalubre que vai ser objecto de uma qualificação com a criação de um parque urbano.



**Legenda 8.** Implantação correcta: a toalha de água contacta sempre com o paredão marginal independentemente do efeito das marés.



**Legenda 9.** Implantação errada: a margem fica a descoberto na maré baixa e cria uma zona instável e insalubre, difícil de limpar.

O regime da REN impossibilita que se adopte a solução urbanística e paisagisticamente correcta, obrigando a uma implantação disfuncional. O projectista vê-se obrigado a configurar a obra de forma incorrecta por um critério classificativo irracional.

\*

\*      \*

A classificação tem um momento próprio, que pode não ser o do plano, como se constata nos efeitos nefastos da demarcação e classificação em solos rústicos de áreas de aptidão para empreendimentos urbanos, incluindo aí os turísticos e os industriais. Se esses terrenos não estão já na posse dos promotores do empreendimento à data da decisão classificativa de alterar o uso do solo, aqueles dificilmente terão capacidade de os adquirir, tal é a insaciedade especulativa do proprietário apoiado pelo plano que o bafejou com essa sorte.

Todo este corpo de princípios e referências taxonómico pede um trabalho de aprofundamento e uniformização de conceitos e de definições que venha a ser universalmente reconhecido e adoptado numa linguagem comum às diferentes disciplinas do planeamento do território, observando a utilidade presente ou desejada nas unidades territoriais em causa.

26 de Novembro de 2011