

A APROPRIAÇÃO DO TERRITÓRIO

Crítica aos diplomas da RAN e da REN

Sidónio Pardal

Os textos aqui apresentados têm por base o “Estudo sobre o Novo Diploma para a RAN, REN e Disciplina da Construção Fora dos Perímetros Urbanos” que elaborei no Instituto Superior de Agronomia / Universidade Técnica de Lisboa.

Professor Doutor SIDÓNIO PARDAL

4 **Prefácio**

6 **Introdução**

19 **I — Base conceptual**

20 **Questões-chave**

- 20 • Conceitos gerais
- 21 • Cartas de valores e de riscos
- 21 • Estrutura Agrária Nacional
- 22 • Construção fora dos perímetros urbanos

23 **Desterritorialização e novas territorialidades**

33 **Uma referência histórica**

35 **Classificação dos Usos do Solo**

- 38 • Conceito de *espaço livre crítico*

39 **Exclusividade do PDM na afectação dos usos do solo**

- 41 • O *plano de estabilização* e os usos instalados

42 **A importância dos códigos de avaliação do imobiliário**

- 43 • Parâmetros a considerar na análise da formação do valor do solo
- 48 • Regulação entre a oferta e a procura

51 **Direitos reais - a RAN, a REN e o direito de propriedade**

- 51 • Qualificação jurídica
- 52 • O direito de propriedade
- 52 • A questão do *jus aedificandi*
- 55 • Direito à expropriação
- 60 • Conclusões relativas aos efeitos da RAN e da REN sobre os direitos reais

61 **Base para uma taxonomia dos usos do solo**

- 61 • Âmbito
- 61 • O conceito de *uso dominante*
- 62 • Desdobramentos da classificação dos usos do solo
- 62 • Princípios de prevalência e de sequência na afectação dos usos do solo
- 63 • Quadro de referência de categorias

68 **O sistema de planeamento na sua articulação com os actuais diplomas da RAN e da REN**

75 **Sobreposições da RAN e da REN**

77 **II — Reserva Ecológica Nacional**

78 **Análise da evolução dos diplomas da REN**

- 78 • Decreto-Lei n.º 357/75, de 8 de Julho
- 78 • Decreto-Lei n.º 321/83, de 5 de Julho
- 81 • Decreto-Lei n.º 139/89, de 28 de Abril

ÍNDICE

CONSULTORES – Professor Manuel da Costa Lobo; Professora Catarina Ramos; Mestre Dr.^a Sofia Galvão; Mestre Dr.^a Fernanda Paula Oliveira; Mestre Eng.^o Pedro Bingre; Mestre Dr.^a Zélia Pinheiro; Mestre Dr.^a Graça Silva; Eng.^o Sarmento Beires; Dr. Luís Pereira Coutinho; Dr.^a Isabel Soares de Almeida; Eng.^a Marta Magalhães

- 82 • Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de Março
- 83 • Decreto-Lei n.º 316/90, de 13 de Outubro
- 83 • Decreto-Lei n.º 213/92, de 12 de Outubro
- 84 Exemplos das limitações da actual REN**
- 87 Apreciação da proposta de “usos e acções compatíveis com a Reserva Ecológica Nacional”**
- 89 Implicações da REN com as áreas de aproveitamento hidroagrícola**
- 91 Relação entre o regime da REN e o domínio hídrico**
- 93 Regime da REN e regime jurídico das áreas classificadas**
- 96 Critérios a adoptar nas áreas de intervenção dos POOC e dos POAAP**
- 99 Os Serviços Florestais**
- 101 O Regime Florestal**
 - 103 • Articulação entre o Regime Florestal e a REN
 - 103 • Articulação entre o Regime Florestal e a RAN
- 105 Elementos constituintes de um plano de ordenamento agro-florestal**
- 106 Elementos para um novo diploma da REN**
- 110 Quadro comparativo entre o actual regime da REN e a proposta apresentada neste estudo**

119 III — Reserva Agrícola Nacional

120 Análise da evolução dos diplomas da RAN

- 120 • Decreto-Lei n.º 356/75, de 8 de Julho
- 122 • Decreto-Lei n.º 308/79, de 20 de Agosto
- 123 • Decreto-Lei n.º 451/82, de 16 de Novembro
- 123 • Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de Junho

125 Valores subjacentes ao suporte da actividade agrícola

129 Alterações na estrutura do povoamento

- 129 • Tipologias das explorações agrícolas e do povoamento que as suporta

130 Elementos para um novo diploma da RAN

- 133 • Critérios a adoptar na gestão das unidades territoriais da classe de uso agrícola

134 Princípios para a regulação jurídica da divisão da propriedade rústica

138 Articulação da actividade agrícola com outras actividades complementares

139 Conceito de franja periurbana onde domina o uso agrícola

141 IV — Disciplina da construção fora dos perímetros urbanos

149 V — Elementos para uma proposta alternativa aos diplomas da RAN, REN e disciplina da construção fora dos perímetros urbanos

163 VI — A jeito de síntese conclusiva

PREFÁCIO

Analisar as diferentes formas de apropriação do território é um exercício indispensável para se compreender o estado actual do ordenamento e como as matérias do urbanismo e do planeamento potenciam a conflitualidade e a injustiça relativa, resultantes da distribuição de mais-valias por via administrativa.

A visão parcelar do território submetido a diferentes tipos de planos e de leis especiais, como são os casos da Reserva Agrícola Nacional (RAN) e da Reserva Ecológica Nacional (REN), tem acentuado as contradições entre conceitos, tratando-se cada espaço como uma ilha.

No passado, o terreno valia em função da sua produção agrícola ou da exploração de outros recursos, mas, com o advento dos loteamentos, os terrenos passaram a valer em função da produção de m² de construção concedidos por via do licenciamento.

A equação das relações sociais tem um enquadramento territorial que faz parte da condição humana, multiplicando-se numa teia de interdependências onde se jogam direitos, interesses e poderes. Por isso, é difícil a compreensão objectiva de um sistema onde nos movemos quase por instinto, ao mesmo tempo que necessitamos de o conhecer cientificamente e de o projectar e construir com engenho e arte.

A planificação do território apresenta-se como um complexo desafio a enfrentar por uma engenharia integrada, com formação multidisciplinar alargada. Os planos territoriais, sendo cada vez mais determinantes do valor e utilidade do solo, têm de ser confrontados com os seus efeitos sobre o mercado fundiário. A expressão da Economia e do Direito em matéria de ordenamento e gestão do território carece de conjugação e fundamentação com as Engenharias num plano avançado em razões de justiça, de confiança e de rigor técnico e científico.

O estudo aqui apresentado desenvolve um pensamento sobre uma realidade que transcende os aspectos conjunturais do sistema de planeamento vigente, nomeadamente no que se refere à questão dos regimes da RAN e da REN, apresentando-se como uma pertinente interpelação ao poder do Estado, em particular na sua vertente legislativa, e procura ir ao encontro de respostas para os desafios do ordenamento do território.

A organização do território não prescinde do planeamento, mas pode ser vítima dele quando este se processa segundo ideias erradas e dogmáticas que se transformam em factores de desordenamento.

A destruição de recursos naturais e de valores paisagísticos, a perda de oportunidades de construir um património edificado com rasgo urbanístico e arquitectónico, até que ponto, bem vistas as coisas, não se deve ao fracasso do sistema de planeamento vigente? Esta interrogação coloca-nos perante a obrigação de observar, pensar e avaliar até que ponto se verifica esta surpreendente relação de causa/efeito. A constatação de que os planos territoriais, no seu conteúdo, ignoram a realidade do mercado imobiliário e passam à margem das repercussões que têm sobre os valores dos prédios e a economia do território é motivo de espanto e de reflexão. Como é possível que estes erros e omissões tenham permanecido quase ocultos, não obstante o facto de estarem à vista?

Merece atenção o contributo, nunca demasiado, para reavivar memórias de excelência intelectual, onde se inscreve a notável proposta de lei de Oliveira Martins sobre o fomento rural, perscrutora e inspiradora da Lei do Regime Florestal que continua ignorada. A comparação entre a legislação urbanística, posterior a 1965, e a legislação dos anos 30 e 40 não pode escapar a uma avaliação crítica, sob pena de não se compreender o problema do ordenamento do território.

A Ordem dos Engenheiros cumpre um imperativo de consciência ao publicar este trabalho, que para além de um despertar da memória faz uma crítica pertinente e, porventura, um combate a vícios e erros. Apresenta-nos também uma base teórica com princípios que alicerçam propostas para um exercício lógico e coerente do planeamento do território.

O rumo que conduz à implementação das reformas necessárias ao desenvolvimento da nossa economia e à defesa dos nossos patrimónios passa por cultivar a prática do pensamento analítico e crítico, pela refutação de ideias dogmáticas e de procedimentos estereotipados impropriamente associados à ruralidade, às questões ambientais e à ecologia. Também nesta vertente, este livro dá-nos esclarecimentos e argumentos que ajudam a compreender o jogo de interesses, poderes e necessidades que se cruzam no âmbito do planeamento do território.

Parabéns ao seu autor pela possibilidade que nos deu de abrir novos horizontes de reflexão.



Fernando Santo
Bastonário da Ordem dos Engenheiros



INTRODUÇÃO

O solo, que é um bem de primeira necessidade onde se alicerça a vida, tem sido, desde 1965, “planeado” com ideias erradas e por isso falha a disciplina da disponibilização e utilização correcta do território. Com este trabalho pretendo apresentar ao leitor um conjunto de referências históricas significativas para a compreensão das causas do desordenamento territorial em Portugal e configurar princípios a ter em conta na procura de uma solução para o problema. De entre esses princípios destaca-se o da transparência e confiança que os planos devem ter e merecer no que respeita aos usos.

Se consultarmos o que se escreveu em Portugal nos últimos quarenta anos sobre urbanismo e planeamento do território, não se encontra praticamente nada sobre a questão das mais-valias, a sua génese, quem exerce de facto o poder de as emitir, a sua parametrização, a sua distribuição ou o seu efeito sobre o preço final dos produtos imobiliários. Nenhuma destas vertentes é referida, analisada e muito menos consciencializada na doutrina produzida, nos instrumentos de planeamento elaborados e noutros procedimentos administrativos correntes no domínio do urbanismo. As mais-valias passaram a ser um assunto oculto, espantosamente desprezado, como se a questão tivesse um carácter secundário ou simplesmente não existisse, quando, na verdade, está no cerne de toda a problemática urbanística. Não havendo qualquer clarificação económica sobre os diversos segmentos em que o mercado imobiliário deve ser estruturado, as expectativas de apropriação de mais-valias actuam no escuro, sem controlo e à margem dos princípios do ordenamento do território, instalando a incerteza e desconfiança no próprio mercado.

A classificação e a afectação de usos do solo devem encontrar a sua fundamentação no âmbito de um processo de análise e de decisão onde

devem estar presentes todos os factores biofísicos, sociais, económicos e políticos. A estabilização dos usos, a sua alteração e eventual imposição é, incontestavelmente, uma competência da esfera do poder político enquadrada por regras de procedimentalização estabelecidas de forma clara pela lei. Acontece porém que a responsabilidade e o poder político são coarctados e subjugados por uma profusão de conceitos fraudulentos com disfarce em fraseados furtivamente extraídos da linguagem científica.

Os significados e interesses económicos ligados ao controlo jurídico e administrativo dos usos do solo têm uma expressão crescente, o que requer clarificações ao nível do Direito e dos conceitos da economia do território. À falta de um corpo conceptual estruturado e de políticas coerentes, fica-se fatalmente à mercê de figuras furtivas como as das actuais Reserva Agrícola Nacional (RAN) e Reserva Ecológica Nacional (REN), que impedem o normal processo de planeamento dos usos do solo, apresentando-se como condicionantes deslocadas e absurdas à margem da contextualização sócio-económica e, bem vistas as coisas, sem os alicerces informativos de base pedológica ou ecológica que os diplomas invocam. Acresce que tais bases informativas, mesmo que correctas, só por si, não seriam suficientes para determinar as condicionantes impostas aos terrenos integrados nos regimes das reservas e, muito menos, para legitimar as permissividades implícitas para os terrenos que ficam fora desses regimes. Não se compreende a determinação categórica e radical destas reservas sem qualquer sentido de uso, ignorando os princípios básicos do ordenamento do território que têm tradição na legislação portuguesa, como se esses princípios e essa tradição não existissem.

A tese que orienta este trabalho vai ao encontro da concepção de um modelo unificado de

classificação dos usos do solo que permita interpretar e regulamentar as relações de dominância, de dependência e de subordinação das categorias de uso do solo e da sua estruturação em classes, configuradas em unidades territoriais demarcadas e regulamentadas em Plano Director Municipal (PDM).

O processo de classificação e afectação do uso do solo deve observar uma conjugação com o estatuto jurídico da parcela de terreno em causa. É necessário interpretar os espaços de uso agrícola dentro das estruturas agrárias, os recursos naturais no contexto dos instrumentos de planeamento das áreas classificadas e das políticas de conservação, os espaços silvestres de produção de acordo com os critérios do Regime Florestal e as dinâmicas urbanas à luz de uma escrupulosa e transparente disciplina do mercado imobiliário e, em particular, das operações em que são geradas mais-valias simples. Daí a estrutura do diploma legal proposto, o qual desenvolve uma articulação taxonómica unificada de base para a classificação e afectação dos usos do solo em sede de planeamento territorial.

Devem ser neutralizadas as pressões para instalar usos deslocados em espaço rústico, designadamente os que se prendem com empreendimentos de carácter urbanístico. Para isso, é de fundamental importância a diferenciação clara entre espaço urbano, contido nos seus perímetros, e espaço rústico, assegurando para cada um destes espaços o estatuto jurídico adequado e cuidados de uso e de utilização específicos. Estes cuidados dependem das relações de apropriação dos espaços pelos seus proprietários, sejam estas entidades públicas ou privadas, e da sua capacidade para os tratarem. Não está aqui apenas em jogo a boa vontade, o conhecimento, a cultura ecológica ou a sensibilidade paisagística, o problema é

determinantemente económico e tem muito a ver com as regras do mercado imobiliário e com a estrutura e dinâmica do povoamento.

Se se quer ordenar o território, tem que se regular o mercado imobiliário, sobre o qual a RAN e a REN não são inocentes. Quais os efeitos da RAN e da REN sobre o mercado imobiliário? Uma resposta menos atenta dirá que estas são um obstáculo à especulação urbana. Observando melhor, constata-se que a especulação urbanística beneficia de um amplo espaço de manobra que lhe é proporcionado por estas “reservas”.

A especulação neutraliza-se a partir de políticas urbanas, ficando claro que nos espaços rústicos, fora dos perímetros urbanos, não há urbanizações, independentemente dos solos serem ou não abrangidos pelos regimes da RAN ou da REN. Ou se impõe esta disciplina de forma inequívoca, de modo a que seja estabelecida a confiança nos planos territoriais por parte dos proprietários e dos agentes do mercado em geral, ou nunca será possível ordenar o território, ficando este aberto às mais inesperadas eventualidades e desafectações.

Um novo sistema deve assentar numa generalizada capacidade operativa para a conservação das áreas classificadas, assim como para a condução dos restantes espaços silvestres, que devem – tendencialmente todos os que se encontram dentro dessa categoria – ser integrados no Regime Florestal. Quanto aos espaços agrícolas, é importante compreender que a sua existência depende do interesse e motivação dos agricultores, e não de imposições administrativas, o que não significa de modo algum que um espaço que perca a classificação de uso agrícola ganhe, com isso, alguma legitimidade para urbanização, como actualmente acontece com o

regime da RAN. É corrente nos regulamentos dos PDM que os espaços classificados como agrícolas e não integrados na RAN sejam passíveis de receber empreendimentos turísticos, grandes superfícies comerciais e outras construções a coberto de não estarem na RAN.

Relativamente ao sistema urbano, o uso tem um carácter imperativo que depende da afirmação de uma competência pública em matéria de planeamento e gestão urbanística, cuja eficácia depende da disponibilização do território por parte dos municípios. A disciplina territorial alicerça-se na capacidade e na educação com que se tratam os espaços urbanos. Vencido esse desafio, neutralizam-se as pressões sobre o espaço rústico e tudo se torna mais fácil.

A RAN e a REN têm sido defendidas e justificadas como “instrumentos-travão” ao “avanço selvagem das urbanizações”. Ao fazer-se uma demarcação de cerca de 60% do território para controlar acontecimentos que dizem respeito a menos de 1% (percentagem da superfície territorial de facto em causa na expansão urbana), perde-se o controlo sobre os usos do solo, principalmente sobre o urbano. A consequência da RAN e da REN é a legitimação de uma área urbanizável imensa, desproporcionada e incontável. Com a falsa ideia de que os recursos naturais estão protegidos e desprezando os valores em causa no espaço urbano, ninguém mais se empenha na programação e planificação de pormenor, concepção arquitectónica e paisagística, colocação regulada dos solos no mercado e conservação do património edificado.

Com esta confusão, as autarquias perderam os instrumentos eficazes para proceder à disciplina urbanística. Na prática, a RAN e a REN ajudam a promover um “planeamento” sem planos de urbanização na linha do famigerado

Decreto-Lei de 1965 que instituiu os loteamentos avulsos à margem de qualquer ordem urbanística.

Antes dos PDM, todas as urbanizações do país foram decididas pelas comissões de coordenação regional (CCR, actuais comissões de coordenação e desenvolvimento regional [CCDR]). Os conteúdos dos PDM são, na generalidade, imposições das comissões de acompanhamento mais ou menos decorrentes de planos e regimes especiais, e no final ninguém se identifica nem responsabiliza pelos resultados; nem mesmo os defensores da RAN e da REN, que, constatando o desordenamento do território, o “caos urbanístico”, se desculpam com o argumento de que sem a RAN e a REN seria ainda pior.

Desde os anos 60 que o país se desgasta em estudos, planos, análises. A mesma parcela do território é disputada e mascarrada pelos conteúdos de mais de seis planos de incidência territorial, todos eles plenamente eficazes.

Áreas classificadas bem conservadas, florestas bem conduzidas, paisagens agrícolas produtivas e bucólicas, complexos turísticos aprazíveis, bairros onde seja agradável viver, indústrias bem enquadradas e prósperas. Todos estes usos são necessários e devem ser tratados de forma integrada no mesmo nível de planeamento, que permita a análise comparada das razões, interesses, custos e benefícios que assistem a cada um deles.

Até aos anos 60, a legislação urbanística portuguesa defendeu o princípio do controlo do crescimento urbano com base em planos de urbanização (PU), respeitando perímetros urbanos. Este princípio foi desprezado a partir de 1965, com a liberalização dos loteamentos particulares. Mais tarde, em 1982, os PDM

vieram incrementar a gestão urbanística de urbanizações avulsas em “manchas de terrenos urbanizáveis”, subvertendo a lógica dos planos de urbanização.

A RAN e a REN estão na génese deste processo de desfocagem do urbanismo. O seu “método” dá cobertura à expansão desmesurada das “áreas urbanizáveis” e ao abandono dos espaços rústicos, impondo-se como “elementos estruturantes” de um sistema de planeamento que fomenta a degradação do território.

Não é com estas figuras que se controla o crescimento urbano e tão-pouco o povoamento disperso, mas sim com uma clara programação das áreas urbanizáveis, promovidas em negociação aberta, com parametrização de mais-valias, segmentação do mercado, sempre com base em planos de pormenor (PP) desenvolvidos pelos municípios. Estes, por sua vez, devem dispor da capacidade de “imposição administrativa” prevista no art.º 119.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro. Não obstante esta prerrogativa ser referida na lei, ninguém sabe ao certo como aplicá-la tecnicamente. Contudo, este diploma, na única referência que faz às mais-valias, sonega-as aos municípios, ao considerar como objectivo da perequação a “*redistribuição das mais-valias atribuídas pelo plano aos proprietários*” (cfr. alínea *a*) do art.º 137.º). Desta forma, explicita-se claramente uma política de legitimação da entrega total das mais-valias aos proprietários, sem qualquer parametrização das mesmas, as quais ficam indeterminadas e ocultas em todo o processo. Será que o plano pode atribuir mais-valias a outras entidades que não os proprietários, por exemplo, ao município ou aos promotores que surgem nas diversas fases do processo de urbanização e construção? A lei, de uma forma que não será inocente, refere apenas os proprietários, violando princípios de

lógica e de justiça há muito adquiridos pela Economia e pelo Direito do Urbanismo.

A comparação entre o tratamento dado à questão das mais-valias no Decreto-Lei n.º 380/99 e a forma prática e clara que lhes é dada no Decreto-Lei n.º 33 921, de 5 de Setembro de 1944, é motivo de perplexidade e coloca-nos perante uma das principais causas do desordenamento do território e da especulação imobiliária.

O Decreto-Lei n.º 33 921, de 1944, “*insere disposições relativas à elaboração de planos de urbanização, às expropriações e mais providências necessárias para a sua execução*”. Este diploma considera a prática da urbanização como uma faculdade eminentemente municipal e visa interditar a abertura de novas ruas ou a execução de outros trabalhos de urbanização e expansão, na ausência de um plano de urbanização ou de expansão elaborado e aprovado nos termos por ele definidos (cfr. art.º 21.º).

Nos termos do plano aprovado, podiam as câmaras municipais proceder às expropriações necessárias à execução dos planos de urbanização e expansão e promover a venda, em hasta pública, dos terrenos sobranes (lotes urbanizados) destinados à construção de prédios (cfr. art.º 22.º).

Nos terrenos a expropriar, para efeito da determinação do preço a pagar aos seus proprietários, não eram consideradas quaisquer benfeitorias não necessárias e urgentes feitas posteriormente à aprovação dos planos de urbanização e expansão (cfr. art.º 24.º).

No art.º 26.º, tratando de uma forma directa e certa a questão das mais-valias, o clarividente legislador estabeleceu que “*aos proprie-*

tários dos prédios expropriados poderá ser atribuída, como única indemnização a título de valorização, além do preço de expropriação, uma participação até 20 por cento na valorização dos terrenos sobranes”. Note-se que o termo “terrenos sobranes” se refere aqui aos lotes para construção. As mais-valias são claramente identificadas no segundo período deste artigo, onde se pode ler “*a valorização será sempre determinada pela diferença, se a houver, entre o preço para construção dos terrenos sobranes e os encargos de urbanização correspondentes, isto é, o preço das expropriações e mais despesas e encargos financeiros da entidade expropriante com as obras que determinaram as expropriações. Aquela participação poderá ser logo estabelecida na arbitragem, se a houver*”.

A fim de evitar a especulação por parte de compradores de lotes vendidos em hastas públicas, o diploma estabelece no art.º 28.º que “*os arrematantes dos terrenos ficam obrigados a proceder às obras de construção nos prazos que forem fixados nas arrematações*” e dispõe que “*se o prazo designado para o começo das obras for excedido sem motivo aceitável, ou à execução dos trabalhos não for dado o devido desenvolvimento, poderão as entidades que tenham a seu cargo a execução dos planos reaver os terrenos arrematados sem lugar a outra indemnização além dos 80 por cento do preço da arrematação*” (§ único).

Este diploma de 1944 vem na sequência de um corpo de doutrina que remonta aos tratados de Evelyn e Wren sobre o plano de reconstrução do centro de Londres, no século XVII, aos escritos de Manuel da Maia na regulamentação dos planos para a Baixa Pombalina, no século XVIII, e ainda à “Lei de João Crisóstomo”, de 31 de Dezembro de 1864, onde se dispõe que:

“Os proprietários de terrenos que confinem com as vias públicas existentes são obrigados a construir edificações nesses terrenos, segundo os projectos que forem aprovados, devendo começar as obras dentro do prazo de um ano, a contar da intimação que para esse fim lhes deve ser feita pela câmara municipal.

§1.º Se os proprietários, no caso desse artigo, não começarem as obras no prazo fixado, ou responderem à intimação declarando que não podem ou não querem edificar, serão os terrenos avaliados por ajuste amigável ou processo judicial, nos termos das leis gerais de expropriação, e vendidos em hasta pública a quem por eles mais der e se obrigar a começar a construção no prazo de um ano, a contar da data da arrematação. O preço da arrematação, qualquer que seja, será entregue ao proprietário” (cfr. art.º 47.º).

“Todos os proprietários de edificações que ameacem ruína são obrigados a demoli-las no prazo fixado pela câmara municipal. Se os proprietários não obedecerem à intimação que para este fim lhes deve ser feita pelos empregados da câmara, ordenará esta que, sem mais aviso nem processo, aquelas edificações sejam demolidas à custa dos proprietários sob a direcção do engenheiro do município” (cfr. art.º 48.º).

Este quadro de princípios e de elementar lógica urbanística vai ser esquecido e subvertido por um discurso faccioso, onde a RAN e a REN desempenham uma função de manobra de diversão e de manto de encobrimento das questões essenciais que são a parametrização e distribuição das mais-valias urbanas e a clara separação entre os mercados de solos rústicos e urbanos.

Portanto, para se compreender o sentido real de diplomas como os da RAN e da REN, é necessário recuarmos até à década de 60, para

observar o que se passou na legislação urbanística, nomeadamente no que diz respeito à concessão de alvarás de loteamento e licenciamento de obras de urbanização que, a partir de 1965, passaram a poder ser executadas por promotores privados.

Se a legislação urbanística no início dos anos 40, lavrada ainda sob o pensamento político de Duarte Pacheco, tinha como instrumento operativo fulcral a gestão das mais-valias simples utilizadas como fonte de financiamento da qualificação e expansão urbana, a partir dos anos 60 todos os discursos disciplinares do Urbanismo, incluindo o do Direito e até mesmo o da Economia, omitiram qualquer referência à questão da formação do preço do imobiliário em geral e das mais-valias em particular. A forma como se passou a efectuar a concessão de alvarás e a emissão de licenças de urbanização entregou à Direcção-Geral do Planeamento Urbanístico (DGPU) e aos organismos que depois lhe sucederam o poder de gerar, dar ou sonegar mais-valias, sem qualquer explicitação das valorizações monetárias envolvidas. Este “poder de emitir moeda” à margem de qualquer controlo e procedimentalização passou a ser exercido e disputado pelos mais diversos serviços nos bastidores da Administração Pública, pervertendo até hoje todo o processo de planeamento do território.

O preâmbulo do Decreto-Lei ¹ que, em 1965, abre os loteamentos à iniciativa privada, merece uma leitura crítica quando observa que *“em várias regiões do País (...) tem sido verificada, com frequência crescente, actividade especulativa de indivíduos ou de empresas para o efeito constituídas, visando o aproveitamento indiscriminado de terrenos para a construção urbana.*

¹ Decreto-Lei n.º 46 673, de 29 de Novembro de 1965.

Assim, têm vindo a formar-se, por vezes através de operações muito vultosas, aglomerados populacionais criados sem sujeição a qualquer disciplina, os quais prejudicam ou contrariam os planos oficiais (...)”.

O legislador, perante a constatação deste quadro ilícito de desrespeito pelos “planos oficiais”, em vez de fazer actuar o executivo para impor e repor o cumprimento da lei, opta por alterar a lei em vigor, subvertendo todos os seus princípios, de modo a dar enquadramento legal a todas as irregularidades que são enunciadas no preâmbulo. Este cinismo passa a fazer escola em toda a legislação urbanística posterior. Na prática, cessa qualquer controlo efectivo sobre as mais-valias simples.

Este diploma dispõe que a licença do loteamento será titulada por alvará, do qual constarão as prescrições a que o requerente fica sujeito, designadamente “*as obrigações a que, em face do estudo económico, deve assumir, tais como o encargo de mais-valias*” (Cfr. art.º 6.º), nada adiantando sobre os critérios para este cálculo e sobre o modo e tempo do respectivo pagamento, pelo que as mais-valias acabaram por ser misturadas e diluídas na contabilidade geral do empreendimento e da empresa que o promove, numa operação aritmética linear de receitas e despesas, confundindo as mais-valias com lucros.

A separação entre mais-valias e lucros é uma questão crucial para sustentar uma política de solos e conferir transparência ao processo de planeamento, trazendo para a esfera da negociação político-administrativa procedimentalizada o poder de decisão sobre a alteração dos usos do solo e o licenciamento de empreendimentos, retirando definitivamente esse poder aos “pareceres técnicos”, os quais devem ter

um carácter estritamente informativo sobre questões objectivas do foro técnico-científico. Mesmo assim, é necessário o cuidado de não dar espaço para o desenvolvimento de discursos pseudo-científicos intimidatórios que visem condicionar a decisão política de forma deslocada e abusiva.

Neste contexto em que o Estado e os municípios deixaram em larga medida de parametrizar, controlar e reter pelo menos uma parte das mais-valias simples, toda a promoção imobiliária para o mercado da procura solvente passou a ser dominada pelo sector privado, ficando para o sector público a promoção da habitação social através de organismos como o Fundo de Fomento da Habitação (FFH) que, obviamente, não podiam ter viabilidade económica. A missão do FFH oficializou a política de solos segundo a qual a promoção de solo urbanizado para o mercado solvente ficava a cargo da iniciativa privada, reduzindo a iniciativa do Estado e dos municípios à produção de solo urbano para a habitação social. Esta dicotomia passou despercebida e ninguém deu pela semente de segregação social e de ruína económica para o erário público que foi gerada com esta política que, na prática, se mantém ainda hoje perante uma surpreendente incapacidade crítica.

Nos anos 70, os proprietários que não tinham as suas pretensões de urbanização aprovadas pela DGPU e depois também pelas CCR, ou que simplesmente não se queriam dar ao trabalho de formalizar o pedido, recorreram à venda de terrenos em avos indivisos e deram origem aos “loteamentos clandestinos” que estragaram grandes parcelas do território, principalmente na Área Metropolitana de Lisboa.

As urbanizações ilegais ou clandestinas tornaram-se um negócio tolerado, impune e extre-

mamente lucrativo. É neste contexto que o solo em geral passou a ser intensamente procurado como um investimento de carácter especulativo e contrário ao normal sentido útil da propriedade imobiliária. O poder de aprovar ou indeferir urbanizações e de decidir em geral sobre os usos do solo deixou gradualmente de ser exercido de forma transparente, passando a ser administrado de uma forma ínvia ao nível dos serviços técnicos e administrativos com pareceres e argumentos impostos a partir de uma suposta legitimidade científica.

O processo da RAN e da REN não esconde que visa tão e somente chamar a si o poder de “interditar” as urbanizações nos terrenos que lhes são afectos e, conseqüentemente, dar uma acrescida legitimação às urbanizações fora das suas “manchas”. Nos últimos vinte e muitos anos, qualquer terreno que não esteja na RAN e na REN está, por essa razão, a caminho de poder ser urbanizável ou edificável. A REN, que nunca serviu para proteger qualquer valor ecossistémico ou paisagístico, pela simples razão de tais valores não serem tidos em conta na sua demarcação, de facto, serviu apenas para legitimar urbanizações a esmo, subvertendo o conceito e rebentando com todos os perímetros urbanos.

O país necessita de um processo de planeamento que dê transparência e objectividade à demarcação das áreas urbanas e urbanizáveis, tendo sempre presentes os valores e os preços dos terrenos envolvidos nessas operações. É também importante que nestas contas se parametrizem os preços, para informação e regulação do mercado imobiliário em geral e do mercado fundiário em particular.

Para se resolver a questão do ordenamento do espaço rústico, é necessário dar sustentação

aos usos do solo, conjugando os direitos da propriedade e o interesse público associado à salvaguarda e valorização dos recursos naturais e da paisagem, considerando as dinâmicas do povoamento e localização das actividades económicas. Os planos territoriais não podem ser vistos como um fim em si mesmos, mas como um meio de trabalho com uma dimensão eminentemente conceptual, isto é, que visa explorar ideias e programas para acções de desenvolvimento. São instrumentos criativos, mesmo nos casos em que o objectivo é a conservação dos recursos naturais, e as entidades que elaboram os planos e que administram instrumentos de planeamento devem estar sujeitas a uma avaliação de mérito quando confrontadas com os resultados das suas aplicações e acções sobre o território. O desafio é complexo e remete para a dimensão cultural e estética dos conteúdos dos planos e das arquitecturas. Este relatório propõe-se avançar com contributos sobre conceitos e métodos necessários para informar a estrutura substantiva de novos diplomas que se integrem de uma forma lógica e útil no sistema de planeamento.

Quando se questionam os resultados da RAN e da REN, a única resposta obtida resume-se a que serviram para proibir a construção de qualquer coisa, não tendo outro propósito concreto. Quando a intervenção em causa se afigura deslocada os apologistas dos diplomas exaltam a utilidade das figuras, já quando se trata de uma intervenção manifestamente necessária para o uso instalado, emerge à evidência o seu proibicionismo radical, o qual também é reconhecido, e neste círculo parecem esgotar-se as suas substâncias. Mas não nos precipitemos na conclusão, porque a substância real é o poder impróprio sobre a economia do território.

A classificação dos usos do solo e todos os procedimentos que imponham condicionantes ou restrições aos usos instalados ou que estabeleçam desenvolvimentos obrigatórios em plano de pormenor, devem ser decisões tomadas e assumidas na esfera do exercício democrático do poder político do Estado e dos municípios.

Os critérios e métodos de fixação da RAN e da REN têm um cariz ideológico escondido por uma máscara tecnocrática que não é sustentável, até à luz de razões técnicas. Acresce que estes diplomas interferem nos conteúdos do estatuto jurídico da propriedade, interferindo directamente nos direitos de fruição, utilização e exploração do prédio. Trata-se de instrumentos de classificação aberrante do solo à margem de um normal processo de classificação e de afectação dos usos em sede de planeamento do território. Perante este facto, a questão da taxonomia dos usos do solo, o direito da propriedade, a regulação do mercado imobiliário, o poder de classificar os usos do solo e de configurar direitos de desenvolvimento ou de lhes impor restrições, constituem temas centrais que equacionamos e que levaram à constatação da necessidade de se estabelecer um modelo unificado para a classificação e afectação dos usos do solo, como solução correcta para responder às exigências do ordenamento agro-florestal e da protecção dos recursos naturais de forma integrada no sistema de planeamento.

A decisão sobre a classificação e afectação de usos do solo é um acto delicado do exercício do poder político, com relevante significado social e económico. No sistema de planeamento em vigor não se diferenciam o acto classificativo do uso do solo, ao nível meramente técnico-administrativo, da afectação a usos específicos, com consequências sobre os direitos

reais da propriedade e inerentes alterações no estatuto jurídico do prédio. Com esta confusão, cometem-se graves abusos, o planeamento perde legitimidade e também a confiança das populações e dos agentes económicos.

A classificação dos usos do solo em sede de planos territoriais, sem afectação, pode corresponder a uma expropriação indirecta, o que é um acto de prepotência e de abuso inaceitáveis. Quando um plano classifica um solo para um fim de interesse público que automaticamente o coloca fora do mercado e a entidade pública responsável não procede à inerente negociação com o proprietário, no respeito pelos seus direitos, afectando o terreno em causa ao uso estabelecido, cria-se uma situação de injustiça naturalmente condenável e que não deve ser tolerada num sistema de planeamento.

Ao nível mais agregado dos usos do solo (zonas únicas, urbano, agrícola e silvestre de produção e protecção), todos os usos, por princípio decorrente da lógica do Direito, têm um carácter imperativo, à excepção do uso agrícola, o único que não deve ser determinado pela vontade e competência do Estado ou dos municípios mas pela livre iniciativa dos agricultores. Exceptuam-se aqui, em certa medida, os casos em que o Estado investe na criação de melhoramentos agrícolas especiais, como é o caso das obras de fomento hidroagrícola, onde se estabelecem condições que induzem funcionalmente a prática agrícola nos campos servidos pelos sistemas de regadio. Porém, mesmo nestes casos, a prática da exploração agrícola em terrenos beneficiados para esse fim não é imposta como uma obrigação ditada por lei.

As políticas de solos e programas de fomento do uso agrícola são indissociáveis da estrutura

fundiária e do perfil das explorações. As estruturas agrárias são diversas, mesmo dentro de cada concelho, e também por isso é imprescindível a participação dos agricultores e dos proprietários dos terrenos para equacionar as bases de planeamento do sector agrícola. Demarcar uma “reserva agrícola” apenas com base em qualidades pedológicas difusas, ignorando as especificidades das explorações agrícolas, é incorrer num erro de descontextualização. Com este erro, o critério de localização das urbanizações tende a deixar de ser pautado pelo controlo dos perímetros urbanos e das mais-valias para passar a ser referido ao negativo dos terrenos da RAN e da REN.

No planeamento do espaço agrícola deve atender-se ao primado da análise crítica da estrutura fundiária, das características das explorações, da vontade dos agricultores e dos potenciais circuitos de distribuição e centros de consumo – como factores determinantes da economia agrária –, e alicerçar as acções do planeamento no carácter eminentemente local e privado da actividade agrícola.

A classificação de terrenos para o uso agrícola em planos territoriais tem um carácter orientador, conjugado com políticas de disponibilização de solos para o fomento da actividade agrícola. As intervenções sobre a estrutura fundiária são tão importantes quanto difíceis e morosas. As operações de emparcelamento e de reformatação da propriedade rústica têm falhado em Portugal, estando esse arranjo muito dependente da iniciativa dos agricultores. Os solos de uso agrícola não são objecto de uma afectação de uso que implique um vínculo susceptível de alterar o estatuto jurídico da propriedade e os seus direitos reais, ao contrário do que acontece com os outros usos (zonas únicas, Regime Florestal e áreas urbanizáveis). Nes-

tes últimos casos, os princípios do Direito do Urbanismo plasmados na lei estabelecem que se o proprietário não estiver interessado no uso determinado em plano territorial, este uso deverá ser assegurado pelos serviços do Estado, recorrendo, *in extremis*, à expropriação. No caso do uso agrícola, o Estado não vai impor esse uso, nem tão-pouco substituir o agricultor com explorações agrícolas estatais.

A actual RAN não contempla qualquer apoio à agricultura e, surpreendentemente, os seus defensores pretendem justificá-la como instrumento para obstar a urbanização e a construção. Com tal argumento confessam a perversidade do desiderato da lei: afinal a RAN não visa apoiar a agricultura, mas filar o poder de decidir sobre o processo de urbanizar.

Todas as leis prosseguem um fim social que é a sua *ratio legis*, o bem jurídico que visam tutelar. O que a lei não pode é, sob o pretexto de proteger um determinado bem jurídico, impor restrições que, de forma indirecta e sinuosa, visam controlar afinal um outro que já é objecto de uma regulamentação própria. No caso vertente, o poder de decisão sobre os direitos de construir e de urbanizar é chamado a uma sede imprópria que mantém oculta as suas repercussões sobre as mais-valias dadas e sonegadas.

O uso urbano tem, ou deveria ter, um carácter imperativo. Tal é reconhecido pelo Decreto-Lei n.º 380/99, que confere aos planos de pormenor a prerrogativa de serem implementados por “imposição administrativa”. Também as leis das “áreas de desenvolvimento urbanístico prioritário” e das “áreas de construção prioritária” emergem da consciência da necessidade de considerar o processo urbano na competência da esfera pública.

Sucedeu o mesmo com o uso florestal. Veja-se a disciplina do Regime Florestal, que obriga o uso e impõe a condução técnica da exploração segundo as directivas dos serviços competentes da Administração Pública. Os proprietários dos terrenos em causa ficam impedidos de desobedecer a tais determinações e, portanto, obrigam-se a exercer e manter a exploração florestal. Assiste-lhes, no entanto, o direito de optarem pela expropriação dos seus terrenos, mediante justa indemnização, ou de disponibilizarem os terrenos para serem directamente administrados pelos serviços florestais do Estado, partilhando os rendimentos auferidos.

As reservas naturais deveriam ter um estatuto semelhante ao do Regime Florestal, embora com uma gestão diferente, considerando a prevalência dos fins conservacionistas que, por regra, afectam os direitos reais da propriedade privada. Em todo o caso, deverá assistir aos proprietários dos terrenos em causa o direito de serem ressarcidos de menos-valias devidas à eventual desvalorização dos seus prédios em resultado das condicionantes e restrições que lhes são impostas e de poderem mesmo requerer a expropriação.

As actuais RAN e REN, para além dos critérios disparatados da sua demarcação, ignoram as especificidades dos usos do solo no que respeita aos regimes da sua classificação e afectação, lançando a confusão no sistema de planeamento.

A opinião pública em geral, alguns especialistas em domínios próximos da Ecologia, jornalistas, todos na sua boa fé, são levados a crer que a RAN e a REN são duas leis virtuosas na defesa de recursos sagrados, símbolos do pão que nos alimenta, da água cristalina que nos tira a sede e da pureza do ar que respiramos.

Ora tal é falso. Demonstrar os equívocos e estabelecer uma disciplina de classificação e afectação dos usos do solo não é tarefa fácil e exige conhecimentos complexos nas áreas do Urbanismo, da Economia do Território, do Direito e da Ecologia (na sua vertente científica, não na ideológica ou emocional). É também uma missão ingrata e arriscada quando a equação lógica dos problemas não é óbvia nem facilmente acessível para quem actua nestes domínios de uma forma rotinada, obedecendo às disposições legais, sem interpelação crítica dos seus conteúdos e resultados.

Como defender os valores naturais em consonância com os direitos reais da propriedade e em sintonia com a cultura e a sustentação económica das populações? A solução passa por concentrar no PDM a afectação dos usos do solo. Esta é uma medida crucial para tornar possível uma coordenação lógica do actual sistema de planeamento, administrativamente clara e burocraticamente simplificada.

Clarifique-se o processo de demarcação da expansão dos perímetros urbanos, o que implica esclarecer o conceito e a gestão das “áreas urbanas programadas”, instrumento essencial para a revisão dos PDM, nomeadamente para reger o crescimento urbano e neutralizar as pressões urbanísticas sobre os espaços rústicos. É fundamental tratar este conceito à luz de uma explicação, negociação e gestão transparente das mais-valias.

Actualize-se e revitalize-se o Regime Florestal com aplicação prática no terreno. Actue-se na salvaguarda dos recursos naturais a partir de uma carta de valores que reúna os contributos de todas as instituições da Administração Central e dos municípios, e receba o apoio empenhado das populações locais. A salvaguarda dos

recursos naturais, a incluir numa “carta de valores”, remete necessariamente para um quadro de gestão repartida e concertada entre as diversas instituições competentes. O Plano Director Municipal deve ser o instrumento integrador e observador desse quadro de distribuição de responsabilidades.

Identifiquem-se, avaliem-se e coloquem-se sob atenta vigilância as fontes de risco ambiental. A questão ambiental é fundamentalmente um problema de poluição e de degradação de recursos, com causas que devem ser identificadas e confrontadas com os recursos ameaçados, daí a importância de uma “carta de riscos”, em contraponto com uma “carta de valores”.

É unânime o reconhecimento da urgência em rever o sistema de planeamento do território, mas essa tarefa implica a análise crítica dos seus erros conceptuais e dos seus efeitos perniciosos.

Este estudo é um contributo para essa crítica e para a configuração de um modelo unificado de classificação dos usos do solo, a adoptar em sede de PDM. A única objecção publicitada contra as teses aqui expostas resume-se a uma suposta transferência de competências para os municípios em matéria de RAN e REN, “retirando-lhe o seu carácter nacional”. Esta deturpação intencional ignora o facto dos PDM serem planos que integram contributos e competências dos diversos níveis da Administração Central e Local, assim como a participação das populações, sendo abusivo concluir que os PDM são o resultado de uma vontade estritamente municipal. Acresce ainda que, na prática, as cartas da RAN e da REN foram elaboradas pelos serviços das autarquias e pelas equipas técnicas dos PDM, sem que isso exaltasse a indignação dos críticos empenhados em ocultar as responsabilidades da RAN e da REN como causas graves de desordenamento territorial.



BA
CONCE

CAPÍTULO I

**BASE
CONCEPTUAL**

An aerial, black and white photograph of a rural landscape. A winding road or path cuts through a series of rectangular fields. In the background, there are rolling hills or mountains, some of which appear to be covered in dense forest. The sky is filled with large, fluffy clouds. The overall scene is a typical agricultural or semi-rural environment.

**SE
PTUAL**

QUESTÕES – CHAVE

► CONCEITOS GERAIS

1. As alterações na estrutura do povoamento. O declínio acentuado da população activa na agricultura nos últimos 40 anos em resultado do desenvolvimento sócio-económico do país (centenas de milhares de agricultores abandonaram a actividade agrícola) e a consequente mudança da relação com os espaços agrícolas e silvestres;
2. distinção entre os direitos de construir, de edificar e de urbanizar. A instrumentalização dos planos na urbanização programada e a importância desta como condição para a preservação dos espaços rústicos;
3. o conceito de *plano de estabilização*. A importância deste como momento singular de discricionariedade pragmática face à realidade física e sócio-económica existente;
4. a taxonomia dos usos do solo e os critérios de classificação. O poder de decisão sobre a alteração dos usos do solo. A formação de mais-valias e de menos-valias;
5. espaços silvestres *versus* espaços agrícolas: lógicas distintas e complementaridades eventuais;
6. as duas vertentes da classificação dos usos do solo: a classificação analítica e a classificação propositiva. Os usos imperativos, os usos indicativos e os usos de orientação;
7. a distribuição das competências em matéria de planeamento do território e atribuição de responsabilidades relativamente ao bom uso e conservação do património imobiliário;
8. a disciplina dos usos do solo, o sentido útil da propriedade imobiliária, a desmotivação dos estados de abandono dos prédios e a responsabilidade do proprietário no bom uso e conservação do território. As formas de responsabilização associadas à função social da propriedade e a sua articulação com o estatuto jurídico e com os direitos reais;
9. desenvolvimento formal das técnicas de avaliação do imobiliário, considerando o Código de Avaliações do Mercado e o Código de Avaliações Oficial. Da comparação dos valores de ambos deduzem-se as orientações a dar à política de solos que será posta em prática pelos planos;
10. a procura útil e a procura para entesouramento passivo: consequências perniciosas do investimento não-productivo em imobiliário devoluto;
11. as cartas de preços e a parametrização das mais-valias e das menos-valias: neutralização de práticas especulativas e implementação de uma política de disponibilização dos espaços rústicos para a protecção dos recursos naturais, para a actividade agrícola e para a produção florestal;
12. a instituição de novas servidões e restrições de utilidade pública nos planos territoriais, o seu reflexo sobre os direitos reais da propriedade e a sua articulação com o Código das Expropriações e indemnizações por utilidade pública;
13. a importância da informação como factor regulador do mercado imobiliário;
14. a capacidade e responsabilidade dos serviços públicos competentes e dos proprietários para assegurar *in loco* a condução dos espaços silvestres em geral e das áreas classificadas em particular;
15. política florestal: reabilitação e actualização do Regime Florestal, e reestruturação dos serviços públicos de assistência aos espaços silvestres;

16. a indispensabilidade do serviço público na gestão e condução dos trabalhos de campo em áreas classificadas;
 17. a divisão da propriedade rústica: parcelamento, emparcelamento e reparcelamento. A questão do direito de preferência. O cadastro. A gestão das explorações em parcelas separadas;
 18. os conceitos de *parcela autónoma* e de *parcela dependente*;
 19. diferenciação dos conteúdos normativos dos planos territoriais: nível garantístico, níveis conjunturais municipal e estatal e nível estratégico. Aspectos não-normativos dos planos. Demarcação das esferas de competência privada, pública municipal e pública estatal;
 20. os problemas dos actuais diplomas da RAN e da REN. Os problemas decorrentes das suas delimitações e os efeitos perversos que têm causado sobre o planeamento do território;
 21. o tratamento integrado dos usos do solo numa única figura de plano territorial.
3. carta de riscos: riscos relacionados com actividades antrópicas, riscos sísmicos, riscos geomorfológicos e riscos hidrológicos;
 4. a REN deve constituir-se como princípios de orientação que se materializam nos conteúdos dos planos territoriais e na sua implementação;
 5. o equilíbrio delicado entre as áreas classificadas e as necessidades de desenvolvimento ou mesmo de sobrevivência sócio-económica das populações. A necessidade de uma classificação criteriosa e tecnicamente fundamentada destas áreas e da sua gestão participada e operativa;
 6. fora das áreas classificadas continuam a ter sentido os cuidados de protecção dos recursos naturais, controlo de impactos ambientais e de valorização paisagística, os quais devem ser ajustados aos usos e utilizações do solo.

► CARTAS DE VALORES E DE RISCOS

1. Os conteúdos da nova Reserva Ecológica Nacional: carta de valores e carta de riscos referenciadas aos usos do solo;
2. carta de valores: zonas classificadas de parques e reservas, zonas de Protecção Especial para Avifauna e Sítios da Lista Nacional, cursos de água, albufeiras, nascentes termais, ecótonos ribeirinhos e águas subterrâneas estratégicas, espaços afectos ao Regime Florestal total e parcial, praias, cordões dunares e arribas, “espaços arbóreos e arbustivos estruturantes da paisagem”, ecossistemas e geossistemas singulares. Evitar a sobreposição de competências administrativas à luz dos princípios da economia

► ESTRUTURA AGRÁRIA NACIONAL

1. Operacionalização de uma nova carta de solos do uso agrícola conjugada com o cadastro predial, considerando o facto dos prédios estarem ou não integrados em explorações agrícolas. Os planos territoriais devem ser elaborados como instrumentos de disponibilização do solo agrícola para os agricultores, de fixação da população activa na agricultura, de valorização da paisagem, de melhoramento da estrutura fundiária e como contributo para a agricultura familiar mesmo quando destinada ao auto-consumo;
2. o enquadramento da agricultura enquanto sector económico com significado estratégico. A segurança nacional face às políticas agrícolas comunitárias, ao mercado global

- e a actualidade problemática do princípio de auto-suficiência alimentar;
3. a impossibilidade de uma imposição coerciva da actividade agrícola e o carácter imperativo dos usos urbano e florestal. As estratégias para incentivar a exploração agrícola e dignificar a profissão de agricultor;
 4. especificidades dos diversos tipos de explorações agrícolas: adequação dos diplomas legais às suas diferentes características e necessidades estruturais. Os problemas ambientais da agricultura e pecuária intensivas, e das agro-indústrias;
 5. a demarcação do território afecto à agricultura, atendendo às características das explorações agrícolas e à estrutura do povoamento que lhes está associado, para além de critérios pedológicos;
 6. a importância da conjugação do regime dos solos de uso agrícola com o PDM, enquanto instrumento de afectação e de regulamentação de usos do solo;
 7. a carta de solos de uso agrícola enquanto instrumento de segmentação do mercado imobiliário;
 8. o desdobramento tipológico das explorações agrícolas e a sua aplicação, considerando as preferências e as procuras específicas regionais e locais;
 9. a pertinência de uma oferta pública de explorações agrícolas, à semelhança do que se praticou na Junta de Colonização Interna com os “colonatos”, actualizando o conceito;
 10. o uso agrícola e os seus desdobramentos no quadro taxonómico dos usos do solo;
 11. a relação da categoria de uso agrícola com as outras categorias de uso dentro da unidade territorial afecta à classe de uso agrícola;
 12. a atribuição à carta de solos de uso agrícola de um carácter orientador de acções de fomento da qualificação das explorações

- agrícolas e do conforto da residência do agricultor;
13. o problema do entesouramento passivo no sector imobiliário e os seus efeitos sobre a propriedade rústica, nomeadamente no abandono das explorações agrícolas. As motivações induzidas pelas expectativas de mais-valias resultantes da alteração de uso do solo ou da simples fragmentação da propriedade;
 14. o diferencial entre o preço do solo agrícola e o seu valor fundiário obtido pela capitalização do rendimento da sua exploração;
 15. os problemas ambientais da agricultura intensiva e da pecuária;
 16. o licenciamento de edifícios para a agro-indústria e pecuária intensiva (vacarias, aviários e pocilgas).

► CONSTRUÇÃO FORA DOS PERÍMETROS URBANOS

1. A disciplina das construções fora dos perímetros urbanos: circunscrição das urbanizações ao perímetro dos aglomerados e a questão dos elementos do sistema urbano que necessariamente têm de ser localizados em espaço rústico;
2. a segmentação do mercado imobiliário em função dos usos estabelecidos nos instrumentos de gestão territorial e a prevenção contra a apropriação de terrenos rústicos por procuras estranhas às actividades agrícola e florestal;
3. o conceito de espaço *livre crítico* e a sua utilidade na recuperação urbanística de manchas de povoamento desordenado;
4. a reconversão de uso de construções implantadas em meio rústico para fins residenciais;
5. a complexa problemática da segunda residência nas suas múltiplas ofertas e pro-

- curas, e os seus efeitos sobre o espaço rústico;
6. o destino dos edifícios e de outras construções que se encontram abandonados e em estado degradado, desfeando a paisagem;
 7. o conceito de quintas e de aldeias de vi-legiatura;
 8. o recreio de lazer e o turismo em meio rústico;
 9. os empreendimentos turísticos como elementos do sistema urbano: as suas relações dinâmicas com os perímetros urbanos e a sua ocorrência como elementos singulares em espaço rústico;
 10. o problema da edificação e da habitação dispersas;
 11. a consciência dos valores arquitectónicos e paisagísticos, a participação das populações, a ordem democrática e o processo de decisão política relativamente à administração do território.

DESTERRITORIALIZAÇÃO E NOVAS TERRITORIALIDADES ²

O direito de estar no mundo, de ocupar um espaço para habitar, para trabalhar, assim como o direito à liberdade de circulação e de viver em comunidade, são valores civilizacionais cuja garantia e materialização dependem, cada vez mais, das políticas de ordenamento do território. A utilização directa do espaço para viver e habitar remete para a esfera do “direito natural” e das relações pré-económicas e tem significados axiomáticos. A “terra”, entendida como local de pertença de uma família, de um clã, é diferente do “território”, entendido como espaço submetido a um poder soberano, com estatuto para assegurar uma ordem jurídica e administrativa capaz de sustentar o respeito pelas regras económicas de apropriação do solo.

O direito ao território, à casa, ao bairro, à cidade, ao país, a uma ordem vivencial planetária é, presentemente, preocupação do cidadão comum, cujo sentido é ampliado e corroborado pela formação de uma consciência comunicacional e partilhada. Há várias noções de terri-

tório. É importante distinguir o conceito naturalista de espaço suporte de vida de uma espécie ou comunidade animal ou vegetal dos diversos conceitos da geografia sócio-política: o território do Estado, demarcado por fronteiras económicas, políticas, demográficas e jurídicas que estruturam o mosaico dos países; e o território das regiões, dos municípios, das freguesias, que dá suporte às divisões administrativas internas. Neste sentido, o território é demarcado e configurado através de um quadro de poderes e de competências políticas e administrativas, resultando, assim, de uma “construção” social. Enquanto os territórios naturais são o resultado de processos geomorfológicos e biofísicos, os territórios referenciados pela sociedade são “construções” concebidas e executadas a partir de uma decisão humana, inteligente ou estúpida, lógica ou irracional. A substância da territorialização é o poder factual que uma ou mais entidades exercem sobre a apropriação útil pelas populações dos espaços terrestres, integrando os sistemas necessários a essa utilização.

² Texto da comunicação apresentada no Seminário “Segurança Humana”, organizado pela Câmara Municipal do Montijo e pela Fundação Mário Soares, realizado no Montijo, nos dias 17 e 18 de Março de 2005.

As formas básicas de ocupação e utilização dos espaços distinguem-se do processo de territorialização como resultado da aplicação de um poder político e económico e administrativo sobre um dado espaço, impondo uma autoridade sobre as populações que o ocupam. A desterritorialização consiste na abolição de fronteiras, na criação de laços de cooperação, de sistemas de relacionamento, de bases de confiança e de princípios universais para garantir direitos. O território, com toda a sua carga funcional, representativa e simbólica, é instrumentalizado pelo poder político para operacionalizar o controlo das populações e estabelecer uma ordem de Estado alicerçada nos conceitos de soberania nacional e segurança. Assim, a territorialização não pode ser confundida com a ocupação de um espaço por uma comunidade, tão-pouco com a apropriação útil do espaço de habitação ou de produção por famílias e empresas. A territorialização é sempre o resultado de um poder político aplicado à apropriação de um espaço para, através dele, exercer um controlo sobre as populações que ficam dentro da sua fronteira e condicionando o acesso das populações exteriores, os estrangeiros, a esse território. A territorialidade implica a defesa em relação a um exterior, alicerça-se num conflito latente com o estrangeiro. A desterritorialização tem como limite a apropriação útil dos espaços, a escolha dos usos e a especificação dos direitos reais sobre a propriedade imobiliária. A ocupação útil, habitacional ou produtiva, não implica necessariamente uma forma de territorialização. Os povos nómadas ou os agricultores e toda a forma de ocupação necessária do espaço não dão origem a territórios.

Esta territorialidade clássica do Estado-Nação, que marcou os últimos séculos, está em profunda mutação devido à crescente afirmação

de instituições e de relacionamentos de ordem supra-nacional que asseguram uma cada vez maior liberdade de circulação do dinheiro, das pessoas, de mercadorias e de comunicações. Assim, vão caindo as fronteiras tradicionais e, conseqüentemente, esbatem-se os territórios que elas delimitam. Esta desterritorialização constitui um desafio para os Estados, confrontados com a necessidade de a promover por razões imperativas de desenvolvimento sócio-económico, ao mesmo tempo que procuram novas territorialidades para sobreviver como nível de poder estatal. A mundialização das redes de informação e comunicação, e a internacionalização da produção, da distribuição e do consumo, põem em causa o tradicional conceito de território, suscitando novas formas de poder sobre os espaços e suas economias.

A disponibilização dos espaços e a gestão dos recursos naturais envolvem uma cadeia de interesses cada vez mais sofisticada, embrenhada em mantos ideológicos, que não conseguem esconder a *Realpolitik* das necessidades económicas e do medo de não conseguir satisfazê-las num espaço concorrencial aberto. Daí o problema das novas fronteiras, em contraponto à actual cultura que tende a diluir as fronteiras clássicas. As redes de comunicação consciencializam interdependências universais que comprometem o sistema social com desafios em que o nível de vida individual é um elemento essencial.

A criação de um quadro mundializado de valores universais, integrando os “Direitos do Homem”, os princípios do “Estado de Direito”, é o despertar de uma cultura unificada alicerçada no relacionamento comunicacional internacional e aberto. Esta consciência de uma sociedade global não põe em causa as identidades dos povos nas suas vertentes cultural, religiosa,

étnica e política, mas contribui seguramente para comparar e relativizar as referências identitárias, criando uma saudável consciência de valores universais, passando as pessoas a formular juízos integrados sobre as economias, as políticas e as ideologias aos níveis local, nacional, europeu e mundial.

Perante os efeitos da mundialização da economia, os Estados e os interesses privados procuram criar novas formas de territorialização, isto é, de poder político e económico com base na exploração de relações de dependência de sistemas territoriais. Os novos poderes abandonam os espaços fechados em fronteiras para incidirem no controlo dos usos do solo e das redes de infra-estruturas e serviços urbanos com destaque para a produção e distribuição de energia e água, circuitos financeiros e de trocas comerciais, rotas turísticas, canais de informação, licenciamento de empreendimentos. Os novos impérios desenvolvem-se em territórios abertos onde se disputam direitos de urbanização e construção e de concessão para a exploração de recursos naturais e de prestação de serviços públicos.

A legitimação destas concessões e das decisões relativas aos usos e utilizações do solo tem despertado o apetite de um crescente leque de interesses empresariais e de corporações profissionais, movimentos, organizações não governamentais e de fazedores de opinião. À falta de uma legislação clarividente que assegure a procedimentalização blindada da criação, parame-trização e distribuição de mais-valias urbanas, a coberto de uma preocupação ambientalista com o ordenamento do território, desenvolvem-se jogos de interesses que configuram situações de quase chantagem sobre a economia do território. Nos bastidores do aparelho do Estado, principalmente nos serviços administrativos in-

cumbidos do planeamento e da gestão territoriais, têm crescido os poderes arbitrários, a argumentação irracional, dogmática, com efeitos dramáticos sobre os sistemas territoriais, sobre as paisagens e também sobre os agentes económicos.

A disputa do poder sobre o território multiplica-se numa teia de interesses, de competências administrativas e de dependências funcionais. Neste contexto, o Direito é chamado a assumir uma importância singular no processo urbanístico, porque não é possível alcançar soluções sem haver um suporte teórico para alicerçar a correcta feitura das leis. A componente normativa expandiu-se em detrimento da vertente conceptual do Urbanismo, do Direito, da Economia e das Arquitecturas e isso reflecte-se no desenho e composição das paisagens. Os aspectos formais do planeamento prevalecem sobre o sentido útil da materialização das actividades no solo.

O jogo do poder deixa de se travar em torno de fronteiras territoriais do Estado-Nação, deslocando-se para o domínio da concessão de alvarás e licenciamentos de direitos de urbanizar e construir. O novo poder incide também no controlo de redes de nível local e regional que asseguram a prestação de serviços públicos básicos.

É falso que as “características naturais” de um espaço determinem o seu ordenamento ou que recomendem algum modelo de uso do solo como sendo objectivamente correcto independentemente das necessidades das populações e dos interesses, motivações e poderes de quem decide. As interpretações naturalistas do território conduzem, perigosamente, para a esfera de ideologias defensoras de modelos determinísticos e dogmáticos atreitos a receituários e

fraudes de fachada tecnocrática, negando a ampla margem de responsabilidade e escolha que o Homem tem no processo de apropriação e utilização do solo. Por isso, é importante assumir-se que a decisão sobre as alterações do uso do solo deve ser sempre tomada na esfera político-económica.

O futuro não se apresenta tanto como um problema científico mas antes como um desafio à capacidade conceptual de criar instituições avançadas, que alicerces um próspero e justo relacionamento entre as pessoas e as comunidades. A humanidade depende da sua capacidade de organização relacional e comportamental e, por isso, um dos domínios do conhecimento mais importantes e críticos é, sem dúvida, o Direito e a organização do Estado e da Administração Pública em geral.



A forma mais conseguida de construção da paisagem ocorreu na base de uma grande liberdade de acção por parte das populações residentes, usando de uma cultura arquitectónica de cariz popular e orientada para uma utilização prática e directa dos espaços. Em Portugal, até aos anos 60, o Estado tinha uma intervenção moderada nestes processos. O país era relativamente ordenado pela acção pragmática das populações locais. Havia um quadro de valores que inspiravam comportamentos e modos de fazer. Os resultados eram previsíveis e situavam-se num quadro harmónico de padrões. Posteriormente, o Estado, através da Administração Pública, passou a intervir cada vez mais sobre a economia do território, utilizando um discurso tecnocrático para se legitimar. Destruíram-se as relações de confiança e fomentou-se a desresponsabilização através da obediência ao disposto nos conteúdos dos planos

territoriais, produzidos como simples regulamentos administrativos.

Também por isso o sistema de planeamento tem sido uma das principais causas de desordenamento, ao adoptar determinações tecnocráticas absurdas, fomentadoras de conflitos e de inseguranças.

A segurança é alicerçada no respeito pelos valores de justiça e de solidariedade e na garantia de interesses e direitos compatíveis com aqueles valores. A segurança será tanto maior quanto mais estendidos forem esses interesses e direitos a toda a população na base de um processo cultural aberto. Esta integração social prende-se com a estrutura do povoamento, com a estabilidade das comunidades agregadas em torno de valores de convivência, de partilha de culturas e de produção de bens e serviços de sustentação económica.

Portugal passou tarde e abruptamente de uma estrutura de povoamento em que mais de 30% da população activa estava no sector primário (valores referidos ao princípio dos anos 60) para os actuais menos de 10%, sem políticas territoriais clarividentes para acautelar os efeitos deste fenómeno migratório inevitável, desejável e necessário para o desenvolvimento sócio-económico do país.

A revolução de Abril, preocupada com a questão agrária, tema que mereceu destaque nos argumentos da oposição nas críticas às políticas ruralistas do Estado Novo, não conseguiu traçar um rumo modernizador par o sector. Os governos do novo regime democrático não conseguiram estabelecer uma política agrária e florestal nem souberam antecipar e disciplinar as consequências da natural deslocação de centenas de milhares de famílias do sector pri-

mário para a indústria e serviços e consequente migração para os centros urbanos. Em resultado desta “distracção”, houve um atropelo de equívocos sucessivos em matéria de ordenamento do território, que se traduziu num aumento não negligenciável de insegurança a diversos níveis:

- A migração para os centros urbanos, em vez de ser recebida por um urbanismo planeado, foi explorada pelos loteamentos avulsos, em grande parte clandestinos, especulativos e urbanisticamente inqualificáveis.
- As políticas de habitação que até aos anos 60 foram enquadradas em planos de bairro, com uma integração social exemplarmente conseguida e com uma disciplina de mais-valias e de mercado imobiliário, em geral foram substituídas nos fins dos anos 60 pela separação tácita de competências entre o Estado e o sector privado da promoção imobiliária, ficando o primeiro com a incumbência da habitação social (Fundo de Fomento da Habitação) e o segundo com a produção para o mercado. Desde então, as políticas de habitação social têm sido fonte de segregação social.
- As idiosincrasias ruralistas, incapazes de entender os novos contextos da economia agrária, inventaram a Reserva Agrícola Nacional, ludibriando o país, que ficou convencido de que com a RAN iria fomentar a actividade agrícola e promover uma ordem territorial quando, em boa verdade, impedia uma coisa e outra. O descabro agrava-se com o embuste da dita Reserva Ecológica Nacional, que mais não é do que um habilidoso estratagema de assalto ao poder de decisão sobre a doação ou sonegação de mais-valias imobiliárias. A REN não protege coisa alguma, apenas chama a si a autoridade de decidir sobre a urbanização e a construção em geral com uma argumentação espúria e enganosa. Mas nas mãos dos próceres destas figuras ficou um poder patológico sobre a economia do território, usurpado à esfera política do Estado onde deveria ser exercido com base numa procedimentalização semelhante à da emissão de moeda.
- A legislação urbanística vem acumulando erros grosseiros desde os anos 60, a ponto de estar aí a principal causa do “desastre urbanístico nacional”. A liberalização dos alvarás de loteamento para a esfera privada ocorreu em 1965.
- O corpo de leis sobre ordenamento do território que vigorou nas últimas quatro décadas fomentou negócios fáceis no sector imobiliário, incrementou práticas clandestinas, recompensou a urbanização e a construção de má qualidade e aliciou o mercado para comprar tudo sem atender a critérios de escolha. Quanto mais evidente era, e é, o desastre, maior o empenho dos autores do sistema em alardear o caos urbanístico, acusando toda a gente – o povo ignorante, o mau gosto dos construtores, a cupidez especulativa dos promotores, a ganância dos proprietários e a incompetência dos municípios – e escondendo, assim, a suas responsabilidades como verdadeiros culpados do desordenamento territorial do país.
- O sistema de planeamento vigente impede o desenvolvimento do país, comportando irracionalidades e custos de contexto insuportáveis que afastam o investimento produtivo, diminuindo a sua já precária competitividade.

Os planos territoriais têm ignorado perversamente o mercado, não obstante a consciência do poder que exercem sobre ele de uma forma arbitrária, alheada de qualquer responsabilidade e da discussão dos efeitos que têm sobre os valores do solo. A operatividade das alterações do

uso do solo na coordenação das políticas de desenvolvimento económico perde-se quando o poder de decisão nessa matéria sai da esfera política e fica dependente da vontade oculta de pareceres técnicos e administrativos. Esta deslocação do poder sobre o território tem graves consequências sobre a estabilidade da governação política, confrontada com a importância crescente da territorialidade local e com o enfraquecimento das territorialidades globais.

A desterritorialização do Estado-Nação é acompanhada pela procura de novas territorializações a nível interno, o que se torna particularmente perverso na ausência de regras quanto à criação, parametrização e distribuição de *mais-valias*. A situação é de grande desconforto para os responsáveis por cargos políticos nas pastas da administração do território, na medida em que estão dependentes de um sistema de planeamento promíscuo onde as competências políticas da Administração Local e Central se atropelam e ambas são impropriamente condicionadas pelo “poder” dos pareceres técnicos vinculativos ou de consulta obrigatória.

O controlo da apropriação útil dos espaços pelos consumidores finais adquire uma relevância política e económica que não tinha no passado. A expansão dos mercados imobiliários, incrementada pela procura turística e pelas migrações, acentua a importância dos novos negócios centrados na gestão regional e local do solo. A economia do urbanismo possibilita novas oportunidades para o exercício do poder sobre o território em matéria de concessão de alvarás de empreendimentos imobiliários e exploração de redes de infra-estruturas e serviços urbanos. As entidades com competências no processo de decisão sobre a classificação e afectação dos usos do solo têm um poder extraordinário, semelhante ao poder factual de emitir

moeda, podendo, do nada, criar e dar ou negar fortunas. Estamos perante a delicadíssima questão das “*mais-valias simples*”, que a nossa legislação simplesmente ignora, não lhes fazendo qualquer referência séria. É urgente trazer este tema para a primeira linha do debate político e, ao mesmo tempo, é também necessário estruturar e difundir o conhecimento sobre esta matéria que, em Portugal, tem sido desprezada por urbanistas, juristas e economistas.

Algumas das matérias envolvidas neste processo, tais como as *mais-valias* e *menos-valias* decorrentes da decisão de alteração dos usos do solo, carecem de uma procedimentalização determinada com grande clareza pela lei, de modo a permitir o normal exercício da administração do território sem desconfianças.

Quanto aos planos, estes são, em geral, documentos viscosos, de elaboração pesada e de conteúdos fracos, sem mérito urbanístico e sem equação dos factores económicos. Note-se que os PDM, e, podemos dizer, todos os planos territoriais, não fazem qualquer referência e muito menos análise ao mercado imobiliário do seu espaço de intervenção. São completamente e espantosamente omissos sobre os preços do solo, ignoram os aspectos relativos à segmentação do mercado por usos do solo, nunca se confrontaram com uma carta de preços, nem tão-pouco se interrogaram sobre os efeitos que os seus conteúdos terão sobre o mercado imobiliário da sua zona de intervenção ou, em particular, sobre a formação dos preços do solo.

A formação do valor do solo alicerça-se na estrutura da sua territorialização, na política de solos adoptada e praticada pelo Estado e que disciplina a sua apropriação jurídica, económica, administrativa e funcional. É este enqua-

dramamento que estabelece a base garantística de respeito pelos direitos da propriedade privada e pela disciplina das relações de vizinhança.

Na formação do preço do solo intervém um conjunto de factores que vamos sucintamente equacionar. As componentes que derivam do investimento e do mérito social reflectem-se no “valor de base territorial”. Outras componentes que intervenham na formação do valor patrimonial ou do valor de mercado que sejam resultado do investimento e mérito do proprietário do prédio devem ser objecto de uma avaliação distinta.

Factores a considerar na formação do valor do produto imobiliário:

1. “VALOR” FUNDIÁRIO RESIDUAL DO SOLO BRUTO à luz dos conceitos da economia, o valor é determinado com base na quantidade e qualidade do trabalho incorporado e, por isso, o espaço natural bruto não tem propriamente um valor em si, sendo o seu preço determinado pelo interesse e pela motivação da sua procura como matéria-prima de base para o desenvolvimento de actividades económicas ou simplesmente para uma apropriação territorial.
2. AS CARACTERÍSTICAS GEOMORFOLÓGICAS avaliam-se na medida em que apresentam mais ou menos limitações para a exploração de um determinado uso do solo.
3. O VALOR DO SOLO SILVESTRE é determinado pela renda da sua exploração florestal ou silvo-pastoril, mas pode ser influenciado por outras expectativas inde-
- terminadas, algumas do foro psicológico dos agentes de mercado.
4. O VALOR DO SOLO AGRÍCOLA é determinado pela renda da exploração tendo em conta o trabalho incorporado na arroteia, modelação, despedrega e demais trabalhos de benfeitoria para a preparação dos campos de cultivo. O solo como bem de raiz induz comportamentos que escapam à lógica da renda fundiária, praticando preços mais elevados.
5. A LOCALIZAÇÃO RELATIVA refere-se a múltiplas escalas, do regional ao local, e a relativismos, porquanto dentro do nível local há desdobramentos sensíveis às vizinhanças, ao nível de infra-estruturação, ao carácter da rua, da praça, à qualidade das vistas. Pesam aqui de forma marcada factores como as acessibilidades e a contextualização dos usos do solo.
6. A DIMENSÃO DO PRÉDIO – a análise deste factor é indissociável do uso, uma vez que as escalas são diferentes conforme se trate de um prédio de uso silvestre, agrícola ou urbano. Em princípio, o valor unitário (preço/m²) é inversamente proporcional à superfície do prédio, por isso, a autorização da divisão de um prédio pode, só por si, ser geradora de mais-valias.
7. O FRACCIONAMENTO DA PROPRIEDADE, rústica ou urbana geralmente traduz-se num aumento do preço, na medida em que a soma do valor das partes tende a ser francamente superior ao valor do todo indiviso.
8. O USO AUTORIZADO na medida em que depende de uma decisão política e

administrativa que não está na esfera das prerrogativas da propriedade privada. Os direitos de desenvolvimento e de construção constituídos têm um peso determinante na formação do preço do solo.

9. A ALTERAÇÃO DO USO DO SOLO de rústico para urbano, em princípio, gera uma mais-valia simples, a qual decorre exclusivamente do acto administrativo que a licencia. Ocorrem também mais-valias simples aquando de um aumento da área de construção ou do número de fogos para a mesma parcela de terreno. Sempre que ocorra uma alteração do valor do solo em resultado da alteração do uso do solo ou dos parâmetros urbanísticos por decisão administrativa, a alteração correspondente do preço deve ser considerada uma mais-valia ou uma menos-valia.
10. MAIS-VALIAS INDIRECTAS – o investimento em infra-estruturas, equipamentos e serviços públicos ou outros empreendimentos que qualificam localmente o sistema territorial repercutem-se numa valorização do produto imobiliário ao nível do mercado. A dinâmica dos sítios no seu conjunto e a ocorrência de empreendimentos estratégicos têm efeitos sobre o mercado imobiliário local considerado no seu todo. Note-se que a ocorrência ou instalação de vizinhanças negativas (indústrias poluentes, aterros sanitários, bairros degradados) podem causar desvalorizações.
11. A PROCURA tende a ser cada vez mais segmentada e alargada com a mundialização da economia, mas, por isso, há que identificar o perfil de cada uma das procuras. A primeira atenção deveria ser dada ao que distingue a procura útil de espaços, para lhes atribuir uma função social, da procura especulativa, que investe passivamente em bens de raiz, sonhando ao solo a sua função social. O sistema de planeamento não assume de forma clara a segmentação do mercado de solos, limita-se a estabelecer classificações à margem das lógicas do mercado, sem critérios respeitáveis e, geralmente, condicionadas pelo facto consumado dos usos existentes, o que gera a desconfiança entre os agentes do mercado que, assim, não se conformam com os conteúdos dos planos.
12. OS IMPOSTOS SOBRE O IMOBILIÁRIO tradicionalmente tomavam como base de incidência a capitalização do rendimento real ou presumido do prédio, assim era com a contribuição predial. Aconteceu que, na reforma fiscal de 1989, com a criação do imposto sobre os rendimentos (IR) e da forma como se configurou o imposto sobre a propriedade imobiliária, designado por Contribuição Autárquica, se criou um novo imposto sobre os imóveis que incide sobre a propriedade em si, independentemente do rendimento. Esta alteração estrutural, com repercussões profundas no estatuto da propriedade privada, passa despercebida mesmo nos meios políticos e académicos, não obstante abrir caminho a uma tendencial feudalização do regime da propriedade imobiliária, já que, bem vistas as coisas, a filosofia do actual Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) configura valores de colecta que se assemelham aos de uma renda, o que confere ao Estado, entidade responsável pela criação do imposto, um estatuto algo semelhante ao do “*landlord*” dos regimes feudais, que reserva para si o direito dominial, ficando o “*servo da gleba*”, ao

caso o proprietário, com a obrigação de “trabalhar a terra” para pagar um imposto que é uma autêntica renda. Tudo isto perante a indiferença relativamente ao facto dos proprietários que auferem rendimentos concretos dos seus prédios estarem sujeitos a uma dupla tributação, a do IR e a do IMI.

13. O INVESTIMENTO PRIVADO EM EDIFICAÇÕES E OUTRAS BENFEITÓRIAS corresponde a aplicações em meios de produção necessários ao funcionamento das actividades económicas e, em parte, materializa-se em património arquitectónico e paisagístico. Na generalidade das actividades económicas, os capitais fixos das empresas não são objecto de qualquer carga fiscal, daí a desigualdade praticada pelo IMI ao penalizar o investimento dos particulares na valorização patrimonial dos seus prédios. A contradição é gritante quando o Estado e os municípios promovem políticas de subsídios para a salvaguarda e valorização do património arquitectónico e paisagístico, lançam programas de financiamento para a recuperação de edifícios de particulares em zonas históricas e enfrentam o problema do abandono dos espaços silvestres e agrícolas com linhas de crédito bonificado para, em sede de política fiscal, penalizar de forma grave o investimento privado na construção imobiliária. Note-se que o investimento em obras de restauro e recuperação de imóveis conduz a um agravamento do IMI. Perante este *nonsense*, é pertinente que se continue a estudar e difundir o princípio da tributação do património imobiliário com base no nível de serviços e de infra-estruturas públicos que servem a zona, tomando como base de incidência para o

imposto o valor de base territorial, o qual é neutro relativamente ao investimento do proprietário. Assim, seria menos grave a prática discriminatória que atinge os proprietários de prédios de rendimentos sujeitos a uma dupla tributação.

O solo tem um preço composto por diversos factores, uma parte dos quais é possível regular através dos planos territoriais e demais instrumentos de política de solos. Outros factores, como é o caso dos custos da construção, são determinados pelas regras da concorrência do mercado.



As disputas sobre as economias do território continuam com novas equações de interesses e de poderes mais subtis e complexos. O direito ao território continua a ser uma questão social chave, a impor-se nas agendas políticas. O custo de vida associado à casa e aos serviços urbanos básicos e o preço do solo e o controlo da sua disponibilização para as actividades sociais não param de se agravar. Perante estas mutações estruturais no território, a aplicação do poder do Estado desloca-se do controlo das fronteiras clássicas para o controlo do urbanismo e do ordenamento do território em geral, entrando em rota de colisão com as competências municipais.

As instâncias políticas são cada vez mais responsabilizadas pelas condições de vida das populações, o que implica uma preocupação crescente do poder local e central com o emprego, a integração social e as políticas distributivas de rendimentos, como condição de sustentação do próprio sistema económico, que depende, cada vez mais, de mercados alargados e da capacidade de consumo.

As políticas territoriais enfrentam dilemas e contradições. Por um lado, pretende-se satisfazer as necessidades básicas das populações, consideradas num âmbito cada vez mais alargado de serviço público. Acontece, porém, que os serviços públicos têm sido objecto de processos de gestão muito pouco ortodoxos, onde se instala uma grande promiscuidade entre a esfera pública e privada.

A privatização de serviços públicos iniciou-se com base numa ideologia de cariz liberal e, hoje, expande-se a coberto de uma inércia de crescente desresponsabilização e esvaziamento da Administração Pública, à custa de uma perda de poder do Estado e das autarquias em matérias sensíveis da gestão do interesse público, deixando os cidadãos desprotegidos face a estruturas empresariais com poderes quase monopolistas. Estes poderes tendem a penetrar e ocupar a própria Administração Pública, subvertendo as regras do Estado de Direito e da própria gestão democrática da República.

O conforto da civilização alicerça-se no amplo relacionamento comunicativo e no sistema de trocas e de consumo de mercados abertos. As economias locais são, pela sua natureza, limitadas e, na nova sociedade mundializada, não

podem sobreviver como sistemas fechados de cariz ruralista, porque as próprias populações os abandonam, deslocando-se para as zonas desenvolvidas.

A desterritorialização dos grandes domínios demarcados por fronteiras dá lugar a uma nova territorialidade feita com base em redes, sendo através destas que se estabelecem novas formas de apropriação e de controlo das populações e da economia. Daí que, nas sociedades pós-modernas, a conquista e o exercício dos poderes económico, político e ideológico se confrontem com os desafios das novas territorialidades, associadas aos suportes de infra-estruturas e serviços e à própria componente dominial do espaço territorial.

A segurança e as fragilidades do sistema equacionam-se também, cada vez mais, nas dependências das redes locais que asseguram o normal funcionamento da vida quotidiana das pessoas e empresas. Daí que os inimigos da sociedade não ataquem os aparelhos militares, mas o suporte da vida urbana no seu comum dia-a-dia. A cidade é o coração da civilização e a sua defesa requer novos paradigmas de administração territorial e de segurança preventiva.

UMA REFERÊNCIA HISTÓRICA

O ordenamento do espaço rústico é um problema ainda não resolvido, não obstante ser uma preocupação dos governantes portugueses que remonta pelo menos ao século XV, onde se instituiu uma política de povoamento rural e uma disciplina para a exploração de matas e fomento da actividade agrícola.³

As Ordenações Afonsinas foram revistas por El-Rei D. João II e El-Rei D. Manuel I, que, para obstar à fragmentação da propriedade rústica e das explorações agrícolas, instituíram o regime de morgadio no Direito Sucessório, o qual veio a ser extinto no reinado de D. José, por iniciativa de Sebastião José de Carvalho.

Em 1887, Oliveira Martins, no Título VIII – **Da Indivisibilidade dos Casais** – da sua proposta de Lei de Fomento Rural, procura instituir medidas que impeçam a divisão da propriedade rústica.⁴ Especificando no art.º 271.º que “o proprietário poderá designar dentre os seus descendentes, sem distinção de sexo, o sucessor do casal (exploração agro florestal), ficando o nomeado com a obrigação de satisfazer aos herdeiros as tornas em dinheiro para igualar as partilhas nos termos gerais de Direito”.

Esta Proposta de Lei de Oliveira Martins é notável pela actualidade dos temas e das ideias que, sumariamente, passamos a enunciar. Com grande lucidez e sentido pragmático, o Título I trata **Do Crédito Rural** através da constituição de um **Banco Rural**. No Título II trata **Dos Consórcios de Proprietários** que “são associa-

ções formadas pelos donos de prédios rurais de qualquer natureza para a realização nesses mesmos prédios dos fins seguintes:

- 1.º *Criação e conservação de matas e florestas;*
- 2.º *Plantações e outras obras destinadas à defesa contra inundações e assoreamentos;*
- 3.º *Construção e conservação de obras hidráulicas destinadas à irrigação e colmatagem;*
- 4.º *Enxugo de terrenos pantanosos ou salgados.”*

Estes consórcios poderiam assumir um carácter obrigatório aos quais o Governo poderia facilitar a expropriação por utilidade pública “*decretada contra o ou os proprietários que, não aderindo à associação, possuam terras cuja entrada na mesma seja indispensável ao fim comum*”.

O Título III tratava dos **Terrenos Incultos**, desenvolvendo o conceito de “planta parcelar”. No art.º 58.º “*As Estações Regionais Agronómicas formarão o cadastro dos terrenos incultos de acordo com os seguintes preceitos: 1.º – Cada área contínua de terreno inculto, embora constitua em parte propriedade particular e em parte domínio público, embora pertença a proprietários diferentes e assente em uma só ou em mais de uma circunscrição administrativa, constituirá uma planta parcelar desde que tenha superfície superior a 10 hectares (...)*” O objectivo era dar um destino a estes terrenos. Actualmente este conceito deveria ser aplicado aos prédios abandonados no sentido de lhes

3 *In Ordenação do Reino, Regimentos do monteiro-mor de 1435 e 1605, e Livro Vermelho de El-Rei D. Afonso V, publicado pela Academia de Lisboa, na colecção Inéditos de História Portuguesa. Citados por Oliveira Martins na apresentação do seu Projecto de Lei de Fomento Rural à Câmara dos Deputados, a 27 de Abril de 1887.*

4 António Sérgio classifica esta Proposta de Lei de Oliveira Martins como uma obra-prima de literatura política e observa o triste facto de ela ter passado despercebida na Câmara dos Deputados onde não chegou sequer a ser discutida.

assegurar um uso e um tratamento em conformidade. No art.º 63.º, propõe que os proprietários de terrenos incultos que se recusem a cultivá-los ou a dar-lhes o devido cuidado ou ainda a disponibilizá-los em condições de arrendamento ou de venda por valores razoáveis sejam compelidos ao “emprazamento” por utilidade pública mediante um valor justo.

No Título IV tratava do **Dessecamento de pântanos e de terrenos salgados**, enquanto que no Título V **Da utilização das águas públicas** e no Título VI **Da arborização por utilidade pública**. Neste último assumia o conceito “Do vínculo florestal” definido no art.º 153.º – “O vínculo florestal submete às condições impostas por esta lei todas as terras, qualquer que seja o seu proprietário, cuja arborização se torne essencial à salubridade pública e ao bom regime hidrográfico; compreendendo, portanto:

- 1.º *As cumeadas e as encostas dos montes superiores à zona onde o castanheiro vegeta, silvestre ou cultivado, e, quando não aparecer esta espécie, à zona produtora de outras essências florestais análogas quanto à altitude, orientação e outras condições gerais vegetativas;*
- 2.º *As margens dos rios, quando as condições topográficas reclamarem a arborização como meio de evitar corrosões e desabamentos que, precipitando-se, lhes embargarem ou desordenarem o curso;*
- 3.º *As dunas das costas marítimas, para a fixação de areias soltas;*
- 4.º *As regiões palustres;*
- 5.º *As imediações dos grandes centros de população.*

§1.º *Os terrenos dispostos em socalcos ou terraços artificiais, convenientemente preparados para conciliar a cultura com a defesa contra o desnudamento das encostas;*

§2.º *Os compreendidos em zonas superiores à vegetação dos castanheiros, que à data da publicação desta lei estiverem agricultados e que possam continuar a sê-lo sem prejuízo dos fins que esta lei tem em vista realizar.*

(...) art.º 159.º – *Os donos de terrenos desarborizados submetidos ao vínculo florestal terão de proceder à sua arborização nas condições oficialmente determinadas”.*

No Título VII regulamenta a **Caça e da Pesca** e o Título VIII **Da Indivisibilidade dos Casais** referindo no seu art.º 263.º, §2.º – “Quando a população rural, pelas condições naturais do terreno, ou por outro motivo, existir aldeada, a residência do cultivador poderá ser na povoação próxima, contando que a distância do casal não exceda 2 quilómetros”.

Esta Proposta de Lei de Oliveira Martins é perscrutora da Lei do Regime Florestal, que veio instituir uma base clarividente e eficiente para o planeamento e tratamento dos espaços silvestres.

A afectação dos usos do solo e a gestão dos recursos naturais são questões com séculos de problematização e com princípios doutrinários que estabelecem uma distinção entre o uso agrícola e o uso silvestre, defendem a concentração do povoamento em aglomerados urbanos – mesmo que se trate de pequenas aldeias – e procuram que qualquer parcela do território se encontre sob a tutela de alguém, claramente identificado e habilitado para assegurar a sua correcta utilização e condução, mesmo que se trate de áreas protegidas.

Em caso algum devem existir espaços de ninguém, em estado de abandono e degradação.

Esta referência histórica é pertinente face às insinuações de que as preocupações com o planeamento do território e a protecção dos

recursos naturais só surgiram em Portugal há cerca de 30 anos com os Serviços do Ambiente, ignorando um passado de séculos.

CLASSIFICAÇÃO DOS USOS DO SOLO

Na análise crítica de diplomas como os da RAN e da REN, que interferem com o processo de classificação dos usos do solo, devem ser tidos em consideração princípios conceptuais e metodológicos elementares como os que se passam a expor.

Há duas instâncias e formas processuais distintas de classificação dos usos do solo. Uma é a **classificação analítica**, que observa os usos e utilizações reais instalados no território, atende ao modo como se apresenta a estrutura física e identifica os seus enquadramentos jurídicos com as entidades que detêm a propriedade, a tutela e outros direitos sobre as parcelas de terreno em causa. A classificação analítica é quase objectiva, decorre das características bio-físicas, sócio-económicas e jurídico administrativas que consubstanciam a realidade territorial. A classificação analítica, antes de ser um problema de taxonomia dos usos do solo, é um exercício de observação da realidade geomorfológica e biofísica, da estrutura do povoamento e da organização espacial das actividades económicas. Outra, e bem distinta, é a **classificação propositiva**, que, partindo da classificação analítica ou sem ela, estabelece um mosaico de usos, mantendo ou alterando os existentes com base numa decisão político-económica mais ou menos informada por uma argumentação técnico-científica. A própria classificação

analítica, se não forem tomados os devidos cuidados, é condicionada por desejos e interesses pré-concebidos de conservação ou transformação, ficando a análise à partida viciada e instrumentalizada para legitimar uma classificação propositiva.

Os planos territoriais, ao classificarem, propositivamente, o uso e utilização de cada prédio, determinando o seu estatuto jurídico e, conseqüentemente, o seu valor de mercado, exercem um poder enorme e delicado. Acontece, porém, que a responsabilidade e os conteúdos envolvidos nesse poder são estranhamente ignorados pelo legislador. Esta realidade ressalta no facto de toda a legislação urbanística ser omissa relativamente às mais-valias e menos-valias, e de em todos os planos se escamotear a questão do comportamento do mercado imobiliário e da sua regulação.

Distinguem-se na classificação propositiva os seguintes regimes:

1. estabilização do uso existente;
2. determinação de uma alteração de uso positiva que valoriza as parcelas no mercado, gerando mais-valias potenciais;
3. determinação de um estatuto restritivo relativamente ao uso existente, afectando os direitos reais no que diz respeito às normais liberdades de fruição e exploração; trata-se

de impor um regime lesivo da propriedade privada, que vê as suas prerrogativas limitadas e o valor das parcelas em causa reduzido por razões decorrentes da política territorial estabelecida pela Administração Pública.

A imposição de uma disciplina territorial deve partir de uma explicitação clara dos interesses envolvidos, assim como dos critérios de decisão sobre as alterações dos usos do solo e atribuição de direitos de desenvolvimento aos prédios.⁵ O exercício dos poderes que determinam os usos e utilizações do solo desdobra-se nas vertentes económica, técnica, administrativa, política e também, de forma não negligenciável, na vertente ideológica. Em cada contexto social é importante saber quais as vertentes que possuem um carácter determinante.

Resumidamente, o território estrutura-se numa base geomorfológica, onde é importante identificar a matriz de invariantes, e num mosaico de usos do solo composto pelas seguintes categorias: zonas únicas, espaços silvestres de protecção e de produção, espaços silvo-pastoris, espaços agrícolas e espaços urbanos.

Não se pode proceder à demarcação dos solos de uso agrícola apenas em função de critérios pedológicos de 2.^a ordem, como acontece com a “Carta de Capacidade de Uso Agrícola”, à margem de uma avaliação agronómica e sem ter em conta a questão da classificação e afectação dos outros usos. Para além de que a falta de rigor das plantas topográficas limita os estudos – em qualquer caso – a uma primeira hipótese de trabalho a ser sujeita a uma confirmação baseada em estudos locais. Reitera-se

também a importância vital de dispor do cadastro actualizado e rigoroso.

Nas sociedades modernas, todo o território carece de cuidados, qualquer parcela de terreno requer um enquadramento jurídico-administrativo que assegure o respeito e a gestão do uso atribuído à luz do princípio da função social e ecossistémica inerente ao território na sua essência. Não é admissível que existam parcelas de terreno ao abandono, sem haver quem responda pelo estado em que se encontram. Na medida em que todo o território está apropriado, pertence a alguém, seja entidade pública ou privada, é necessário esclarecer as prerrogativas e responsabilidades do proprietário de cada prédio específico que decorrem do estatuto jurídico do prédio, e as formas de actuação da Administração Pública quando essas responsabilidades não forem assumidas ou justificadas.

A condução dos espaços silvestres, em geral, e dos florestais, em particular, é muito diferente do tratamento dos espaços agrícolas. As lógicas económicas são distintas, assim como os métodos e técnicas das engenharias:

- a floresta deve ser despovoada, enquanto que o espaço agrícola tem que ter uma população activa residente no seu interior. Contudo, os espaços silvestres em geral carecem de ser vigiados e tratados;
- a floresta não obriga a operações rigorosamente datadas, enquanto que na agricultura as práticas de cultivo e de colheita obedecem a calendarizações inadiáveis;
- a floresta não gera excedentes, os seus produtos podem esperar *sine die* para serem extraídos apenas quando for conveniente sob o ponto de vista estritamente econó-

⁵ A exigência de fundamentação das opções plasmadas nos instrumentos de planeamento do território encontra-se actualmente consagrada, de forma expressa, na lei (cfr. art.º 4.º, do Decreto-Lei n.º 380/99).

mico, com a agricultura as colheitas ocorrem sazonalmente e os produtos têm que ser escoados para o mercado, sob pena de se deteriorarem ou de terem custos e outras limitações de armazenagem.

Apesar destas diferenças, há estreitas relações, em termos de ordenamento do território, entre a organização dos espaços agrícola e silvestre, nomeadamente quando se pretende obter uma excelente compartimentação do espaço agrícola e tirar partido das suas complementaridades e sinergias.



Os conteúdos dos planos devem ser diferenciados em, pelo menos, quatro níveis com diferentes graus de permeabilidade relativamente aos processos de alteração: o **nível garantístico**, que corresponde aos conteúdos quase invariantes do plano e que se prende com os direitos e garantias quer do interesse público quer dos particulares; o **nível conjuntural da Administração Local**, que diz respeito ao desempenho de obras públicas na esfera da competência das autarquias e adaptação do território às necessidades imprevisíveis das populações e das suas actividades económicas; o **nível conjuntural da Administração Central**, que diz respeito aos empreendimentos da competência do Estado; e, por fim, o **nível estratégico**, que diz respeito à necessária capacidade de ajustar o plano a empreendimentos que constituam oportunidades de desenvolvimento que a autarquia e o Estado considerem de elevado interesse social. Esta última vertente requer a criação da figura de *plano de pormenor estratégico* com a prerrogativa deste poder alterar de forma expedita todos os planos territoriais de qualquer nível, de modo a corresponder em tempo útil à vontade política conjunta do Estado e da autarquia.

Ao seu nível mais agregado, os planos territoriais devem demarcar as unidades afectas às grandes classes de uso do solo que são: a classe de uso silvestre, onde se diferenciam os espaços de natureza (zonas únicas de parques e reservas, as primeiras a serem demarcadas) e os espaços florestais de produção e de protecção (os últimos a serem demarcados), a classe de uso urbano e a classe de uso agrícola. No interior de qualquer destas classes pode haver desdobramentos ao nível de categorias de usos diversos, as quais, por princípio, devem ter uma integração que não ponha em causa o uso dominante que dá o nome à classe.

Na demarcação de unidades territoriais afectas à agricultura distinguem-se as diversas componentes estruturais da paisagem – campos de cultivo, centros de lavoura, cursos de água, acessos e cortinas arbóreas, entre outros elementos de composição da paisagem agrícola. A paisagem agrícola exige uma constante manutenção, sob pena de degenerar através de uma regeneração espontânea do espaço silvestre. Daí a fragilidade do uso agrícola, o qual está dependente da viabilidade sócio-económica da exploração, onde a comercialização dos produtos e os avanços tecnológicos têm expressão de destaque.

A protecção dos espaços agrícolas depende também de uma política de apoio à execução de obras destinadas a recuperar e melhorar os edifícios de habitação dos agricultores, segundo normas de salubridade, segurança, funcionalidade e conforto.

A actualização dos planos, em tempo útil para que cumpram a sua função dinamizadora de desenvolvimento, implica:

1. o rigor conceptual na definição dos conteúdos dos planos;

2. a especificidade do plano para que não sejam repetitivos, pleonásticos, sobrepostos e, fatalmente, desarticulados e conflituantes, na medida em que um plano, ao adiantar conteúdos que são da esfera de competências de um outro plano, perturba ou mesmo bloqueia o normal desenvolvimento do segundo. As margens de sobreposição devem ser limitadas e concertadas: confirmadas as opções pelos níveis ou espaços contíguos em causa;
3. os planos dependem de instituições com competências que podem estar hierarquizadas, mas que, entre si, não devem ser absolutamente hierarquizados ao ponto dos planos de pormenor não poderem actualizar, corrigir ou mesmo alterar planos de nível superior desde que se submetam à apreciação e ratificação das entidades competentes. Esta operacionalidade é fundamental para corresponder às necessidades reais que a sociedade objectiva sobre o território e à vontade política de as satisfazer, com a legitimação que deve ser assegurada pelos planos. As alterações da lógica de um plano exigem cabal justificação e participação dos interesses em jogo, mas as opções devem ser tomadas em tempo real.

► **CONCEITO DE ESPAÇO**
LIVRE CRÍTICO

São espaços rústicos residuais cercados por tecidos urbanos incipientes e que constituem um recurso escasso para se operar a recupera-

ção urbanística desses conjuntos de povoamento desordenado. Não se trata apenas de espaço sobran-te, ou de vazios não resolvidos no tecido urbano, mas frequentemente de amplos espaços rústicos que se tornam necessários para responder a carências estruturais do sistema urbano instalado. A identificação destes espaços em sede de planeamento é da maior relevância e vem aqui a propósito referi-los porque é comum serem disputados de uma forma descontextualizada pelo uso agrícola ou para uma ocupação urbana injudiciosa.

É particularmente importante a identificação e diagnóstico dos espaços livres críticos em áreas metropolitanas e em situações onde se formem constelações urbanas com problemas estruturais de desenho, composição e carências de espaços para equipamentos e serviços básicos.

Geralmente, estes espaços apresentam-se como manchas de uso agrícola ou florestal que formam hiatos em manchas predominantemente urbanas. Podem apresentar-se por vezes bem cuidados, outras vezes em estado de abandono, mas, em qualquer dos casos, estão necessariamente comprometidos com o sistema urbano e é nesse contexto que têm de ser observados, com a cautela de não se desvirtuar a sua análise incluindo-os precipitadamente em figuras como a RAN e a REN, dificultando até a eventual salvaguarda de parte desses espaços como apontamentos de paisagens rurais estabilizadas e devidamente integradas no sistema urbano.

EXCLUSIVIDADE DO PDM NA AFECÇÃO DOS USOS DO SOLO

Todos os diplomas e informações que contribuem para determinar a afecção dos usos do solo devem convergir para uma planta de usos do solo⁶ formalizada em plano director municipal⁷, o qual deve ter a prerrogativa de ser o único plano onde se regulamentam, de forma integrada e global, os usos do solo.

Os demais instrumentos de planeamento podem dar contributos ou mesmo determinações de ordem política, técnica e administrativa sobre a afecção de usos do solo, mas essas instruções só deveriam adquirir plena eficácia quando integradas e instituídas em sede de PDM. Nesta linha de raciocínio, os espaços afectos ao uso agrícola protegido, assim como os espaços que contêm valores naturais a conservar, seriam demarcados e enquadrados em PDM independentemente de posteriores desenvolvimentos.

Trata-se, aliás, de uma exigência que decorre já do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro (que define o Regime dos Instrumentos de Gestão Territorial), uma vez que, nos termos deste diploma, o planos municipais de ordenamento do território (PMOT), em especial o PDM, é, de entre os instrumentos de gestão territorial, aquele onde devem estar condensadas todas as opções relativas à ocupação dos solos que se pretendam directamente vinculativas dos particulares.⁸

Inclusive, na perspectiva deste diploma legal, os regimes territoriais definidos ao abrigo de leis especiais – como é o caso da RAN e da REN – são considerados planos sectoriais (alínea *b*) do art.º 35.º) que, não dispondo de eficácia directa e imediata em relação aos particulares, têm de ser integrados (absorvidos) pelo plano director municipal respectivo, para que alcance aquele tipo de eficácia.

Deste modo, os PDM adquirem uma função clarificadora no processo de afecção dos usos do solo, na medida em que são o instrumento de planeamento onde devem constar as grandes opções municipais quanto à ocupação do respectivo território, e para onde devem ser vertidas, também, as opções dos níveis superiores que se pretendem que tenham eficácia directa sobre o território (cfr. alínea *b*) do n.º 1 do art.º 97.º do Decreto Lei n.º 380/99, com as alterações do Decreto Lei n.º 310/2003).

Acontece que este enquadramento jurídico não respeita as lógicas subjacentes ao relacionamento da sociedade com o território. A RAN e a REN não podem ser pré-definidas completamente à margem dos outros usos do solo, condicionando o desenvolvimento e desoptimizando a localização das actividades económicas com base em facciosismos e generalidades difusas como os das “zonas declivosas”, as “áreas de infiltração máxima”, “cabeceras de linhas de água” ou solos das classes A, B e Ch.

⁶ Esta planta corresponderia à Planta de Ordenamento do PDM. — ⁷ Ou na figura de plano intermunicipal.

⁸ Note-se que, embora nos termos daquele diploma também os planos especiais de ordenamento do território (PEOT) tenham eficácia directa e imediata em relação aos particulares, os mesmos são expressamente assumidos pela Lei de Bases de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto) como instrumentos de planeamento *supletivo* (apenas quando os planos municipais não salvaguardem devidamente os valores em referência) e *transitórios* (até que aqueles instrumentos de carácter local o estabeleçam) – cfr. alínea *d*) do art.º 8.º, da Lei de Bases, concretizado pelos art.ºs 43.º e 50.º do Decreto-Lei n.º 380/99. Refira-se, aliás, que em termos de direito comparado, estes instrumentos de planeamento especial, vocacionados para a protecção de interesses específicos, são vistos como uma perturbação do sistema, que deve dar preferência a uma perspetivação global e integrada do território, logo, a instrumentos de planeamento globais, como é o caso do PDM.

Não é admissível que estes factores, pelo menos discutíveis, considerados a este nível isolado e ligeiro, se apresentem como valores naturais e como razões para condicionar de forma radical e unilateral as dinâmicas territoriais.

A alínea b) do n.º 2 do art.º 35.º do Decreto-Lei n.º 380/99 enquadra indirectamente as figuras da RAN e da REN como planos sectoriais e regimes territoriais definidos ao abrigo de lei especial, constituindo, assim, mais do que um constrangimento regulamentar, um impedimento de natureza legal.

Os planos sectoriais que, à luz dos princípios do planeamento, se devem configurar como desenvolvimentos subsequentes dos planos territoriais integrados, como os planos regionais de ordenamento do território (PROT), os PDM, os PU e PP, são erradamente tratados na lei como conteúdos que antecedem e subordinam os planos integrados. Confere-se, assim, às cartas da RAN e da REN o estatuto de leis, estabelecendo um desordenamento territorial à partida que limita fatalmente o espaço de pesquisa e de criação de cenários de composição e ordenamento territorial. É um erro básico que fere de morte a essência do acto de planear.

Se já estão estabelecidas e demarcadas as áreas classificadas, a que propósito retalhar a esmo o território com manchas da RAN e da REN, subvertendo a ordem e continuidade das unidades territoriais e dos seus usos dominantes? A classificação dos usos do solo é indissociável das relações de vizinhança e dos factores da vida social que as suportam.

Dentro desta filosofia, compreende-se que os instrumentos onde, por excelência, devem estar vertidas as opções fundamentais sobre a RAN e a REN sejam os planos municipais.

A degradação causada pelo mau urbanismo, pelas más práticas agrícolas e pela incorrecta condição das áreas protegidas têm a mesma origem. É um problema de estrutura cultural e supera-se através da crítica e do trabalho conceptual. Se faz todo o sentido a demarcação e conservação de ecossistemas únicos com o estatuto de parques e reservas (áreas protegidas) e também a afectação de espaços silvestres ao Regime Florestal, porque nestes casos justifica-se e impõem-se o carácter imperativo do uso, que sentido faz a afectação do território ao uso agrícola se os proprietários não estão interessados em praticar aí agricultura e se não houver algum agricultor interessado em arrendá-los para esse fim? Esta questão não pode ser iludida no processo de análise e classificação propositiva do território, que deve ser tratada em sede de PDM.

Considerando que os PROT são cada vez mais planos de estrutura e de desenvolvimento sócio-económico, deixando aos PDM a afectação dos usos do solo, é incompreensível a panóplia de condicionantes avulsas que se formam em outros planos, sem informação nem interpretação integrada, a ponto de reduzirem os PDM a uma justaposição de retalhos. Este procedimento gera uma generalizada desresponsabilização; ninguém consegue controlar e responder pelos resultados no terreno, está-se perante a negação do planeamento. Para resolver este problema, propomos que a RAN e a REN sejam enquadradas no processo integrado e global de classificação e afectação dos usos do solo, pretendendo-se alcançar uma maior clareza e simplificação que muito contribuirão para melhorar a elaboração e revisão dos PDM e facilitar a sua gestão.

Se ao nível de um instrumento como o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) fossem estabelecidos

os princípios fundamentais em matéria de afectação de usos do solo, ficaria salvaguardado o interesse nacional subjacente aos novos conteúdos RAN da REN, que depois seria concretizado nos PDM.

► O PLANO DE ESTABILIZAÇÃO E OS USOS INSTALADOS

Este plano tem por finalidade resolver as situações que não são conformes com os princípios do planeamento mas que ocorrem, de facto, no território em circunstâncias que socialmente merecem um tratamento de excepção que o plano vai considerar *in extremis*, de modo a que posteriormente não venham a repetir-se.

O direito de propriedade é, sem dúvida, condicionado pelo plano e pelas normas que estabelecem servidões e restrições por utilidade pública, mas o contrário também acontece. Também os planos e as normas que estabelecem servidões e restrições por utilidade pública são, ou devem ser, condicionados pelos usos legalmente instalados na área sobre a qual incidem.

Com efeito, ordenar o espaço, atribuindo-lhe determinados usos e funções, significa actuar sobre um espaço que não se encontra vazio, mas antes ocupado por inúmeras actividades humanas.

Naturalmente, se o espaço sobre o qual se pretende agir se apresentasse despovoado, o ordenamento do território só condicionaria actuações futuras. Mas como, na maior parte dos casos, não é isto que acontece, haverá que identificar e analisar as actividades e usos instalados no ter-

ritório por forma a distinguir os que merecem tutela jurídica daqueles que não merecem a protecção do direito.

A este respeito questiona João Caupers com lucidez: “*a partir do momento em que o espaço já se encontra preenchido – em desordem ou segundo uma ordem que se pretende alterar – põe-se naturalmente a questão de saber em que medida é que a nova ordem pode contender com as afectações e utilizações agora limitadas ou interditas*”.⁹

O plano de estabilização tem precisamente por objectivo identificar e consolidar os usos legalmente estabelecidos no espaço objecto de intervenção, estabelecendo o limite a partir do qual o planeamento deixa de ser pragmático para obedecer aos princípios de ordenamento do território.

A obrigatoriedade de atender aos usos legalmente instalados decorre não só do **princípio da protecção do existente**, segundo o qual o plano dispõe apenas para o futuro, mas também da obrigação de **ponderação** dos interesses em presença aquando da elaboração do plano.¹⁰

Assim, um prédio rústico que não tenha qualquer construção pode ser considerado estabilizado com o estatuto de *zona non aedificandi*, fundamentando-se esta determinação nos princípios da boa estruturação do povoamento, que recomenda a não dispersão da construção na paisagem e a concentração do povoamento. Porém, se dado prédio rústico já integra, à partida, uma construção licenciada e se, por razões funcionais que se prendem com o conforto,

9 CAUPERS, João. *Estado de Direito, Ordenamento do Território e Direito de Propriedade*, Revista Jurídica de Urbanismo e Ambiente, n.º 3, p. 89.

10 CORREIA, Fernando Alves. *Estudos de Direito do Urbanismo*, Coimbra, Almedina, 1998, p. 51.

o bem-estar ou a eficiência das actividades económicas instaladas, for necessária uma ampliação que não altere a escala funcional¹¹ é defensável que tal constitua um direito. Tal regime

encontra-se, inclusive, plasmado legalmente no art.º 60.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, que institui o princípio da garantia activa do existente.

A IMPORTÂNCIA DOS CÓDIGOS DE AVALIAÇÃO DO IMOBILIÁRIO

A disciplina do território depende estruturalmente do comportamento económico dos proprietários face às regras e oportunidades do mercado imobiliário. Os factores que determinam o preço dos solos carecem de um controlo que posicione esses preços na banda da capitalização da renda fundiária suportável pela exploração, de acordo com o uso atribuído nos planos territoriais. Assim, se o preço do solo florestal se situar em valores incomportáveis pelo rendimento do normal exercício da exploração silvícola, isso significa que há interferências de procuras adventícias que estão a competir com o uso florestal. O mesmo raciocínio é válido para o uso agrícola. Podemos dizer que a inflação dos preços do solo tem origem nas expectativas referidas ao mercado do solo urbano, mas acontece que mesmo os segmentos dos prédios urbanos podem ver a sua utilização ameaçada por comportamentos especulativos de entesouramento passivo, que conduzem ao abandono e ao estado de ruína dos imóveis.

Se o objectivo da RAN é a disponibilização do solo para a actividade agrícola e o da REN assegurar a protecção de recursos naturais em conjugação com a boa condução dos espaços silvestres, então a clarificação do estatuto jurídico das parcelas de terreno abrangidas por

estes diplomas e a colaboração interessada dos proprietários e rendeiros são condições fundamentais que dependem da aferição dos preços desses terrenos a valores de mercado. Se o sistema permitir que os valores destes terrenos sejam especulativos e marginais aos usos pretendidos, haverá um interesse tendencial em deixá-los ao abandono, sem quaisquer actividades agrícolas ou cuidados de silvicultura, porque este abandono proporciona máxima disponibilidade para transacções de oportunidade. Note-se que o enquadramento dos prédios em estruturas empresariais ou em outros processos de utilização produtiva os desvaloriza face a um mercado especulativo que se alimenta nas expectativas virtuais de desenvolvimentos referidos a usos urbanos cada vez mais incrementalistas.

Para controlar estes fenómenos, é fulcral operar-se com dois códigos de avaliações: o **Código de Avaliações de Mercado**, que se constitui pelas técnicas actualmente utilizadas pelos avaliadores do imobiliário, e o **Código de Avaliações Oficial**, que deve estar habilitado a fazer uma avaliação crítica dos valores de mercado, comparando-os com os valores do imobiliário considerados normais e razoáveis, à luz de uma política de solos que atenda à função social da propriedade imobiliária.

11 Entenda-se por *escala funcional* a dimensão de um espaço, por referência às suas actividades típicas.

Há que clarificar as relações entre as competências públicas no planeamento do território e as titularidades dominiais do solo, de modo a respeitar princípios de justiça e a controlar a ganância económica a que se presta o negócio do imobiliário quando não está enquadrado por uma correcta política de solos que estabeleça um equilíbrio entre os interesses público e privado. Hoje, a teoria e a prática do planeamento do território que informam grande parte dos países europeus, assumem a intervenção da Administração Pública no mercado de solos, enquanto proprietária de uma bolsa de terrenos, com a finalidade de impedir disfunções especulativas através de uma oferta reguladora a preços normais e, por outro lado, de dispor de uma reserva de solos para equipamentos, serviços e outros empreendimentos de iniciativa da própria Administração.

▶ **PARÂMETROS A CONSIDERAR NA ANÁLISE DA FORMAÇÃO DO VALOR DO SOLO**

Os factores que determinam ou simplesmente influenciam a formação dos preços no mercado imobiliário são políticos, económicos e psicológicos, o que complica sobremaneira a análise dos comportamentos do mercado de solos. A análise torna-se quase impossível quando não há uma clara segmentação dos mercados fundiários em função dos usos do solo reconhecidos e regulamentados em sede de planos territoriais.

O preço dos imóveis tende a ser determinado não pela oferta mas pela procura financeiramente mais forte. O proprietário decide colocar ou não o prédio à venda e estabelece um preço-base abaixo do qual recusa vendê-lo, mas, acima desse preço base, é entre os compradores interessados que se vai decidir o preço final da transacção, prevalecendo a melhor oferta.

Os factores mais influentes na determinação do preço do solo prendem-se com os direitos associados à sua posse, como bens de consumo, os quais decorrem cada vez mais dos planos territoriais e cada vez menos do seu rendimento como bem de produção. A produção agrícola, o rendimento da caça ou da exploração florestal, por si só, não justificam o preço do solo. Esta questão torna-se mais complexa e confusa num quadro de políticas de subsídio às actividades agrícola e florestal, particularmente quando os critérios se desligam da produção, passando o subsídio a poder constituir o principal motivo para a apropriação do solo. Deve distinguir-se a procura útil, que visa satisfazer necessidades básicas no respeito pela função social da propriedade, da procura para entesouramento passivo, a qual em regra prossegue fins especulativos. Note-se que o investimento em prédios de rendimento se enquadra na procura útil.

Para controlar com transparência a correlação entre os planos territoriais e a gestão fundiária, reconhecem-se à partida pelo menos nove mercados imobiliários, cada um dos quais com características que o diferenciam no que diz respeito aos factores determinantes do valor e preço do solo:

1. mercado do solo em áreas classificadas;
2. mercado do solo em espaços silvestres de produção;
3. mercado de solos agrícolas;
4. mercado de solo rústico de vilegiatura;
5. mercado de solos rústicos urbanizáveis;
6. mercado de solos urbanizados em lotes para construção;
7. mercado de prédios urbanos para renovação;
8. mercado de espaço edificado em segunda mão;
9. mercado de prédios novos edificados.

Para efeito do planeamento do território, é fundamental ter em consideração a necessidade de separar, de forma muito clara e fiável, o espaço rústico que confiadamente vai permanecer como tal do espaço rústico destinado à urbanização e à construção, e ambos do espaço urbano já estruturado.

Uma das funções principais dos planos deveria ser a separação disciplinada entre mercado de solos rústicos e mercado do imobiliário urbano. Numa primeira agregação, distingue-se o solo urbano e o rústico, de cujo primeiro desdobramento resultam os nove mercados a considerar na classificação e afectação dos usos do solo. Cada um destes mercados comporta por sua vez outros desdobramentos, numa rede mais fina até atender às características específicas de cada prédio em concreto.

Os espaços vinculados à conservação de recursos naturais, como é o caso das áreas classificadas, em princípio, sofrem uma desvalorização devido às restrições associadas; contudo, o património edificado eventualmente existente dentro dessas zonas, em resultado do acto classificativo, pode beneficiar de uma subida de preço no mercado, considerando a raridade da oferta acentuada, por ficar garantida a sua conservação.

Na economia moderna, o valor do solo depende do estatuto jurídico de cada prédio, do uso autorizado em plano e da sua localização e dimensão. É, portanto, difícil abstrair estes factores e determinar o valor residual do solo em si no seu estado bruto.

O solo silvestre assume vários valores de uso e de venda dependendo do perfil do seu proprietário. O mesmo terreno silvestre tem valores diferentes conforme esteja na posse de um em-

presário com capacidade para o explorar em regime silvo-pastoril, florestal e cinegético ou seja propriedade de alguém indisponível para lhe conferir qualquer sentido útil.

O *valor residual do solo* que designamos por valor de base territorial corresponde ao preço ideal estabelecido por uma política de solos no âmbito da qual se determina o valor fundiário considerado normal para ser suportado pelas utilizações e actividades sócio-económicas que esse mesmo solo suporta.

No caso do solo silvestre, presumimos que o valor de base territorial máximo corresponde a 0,20€ por m², no entanto este valor pode ser afectado por menos-valias no caso das áreas protegidas de parques e reservas. Estas menos-valias têm todo o sentido económico face às restrições de direitos reais que incidem sobre o estatuto da propriedade dos prédios contemplados nesta classe de uso, mas, curiosamente, pode acontecer que posteriormente o mercado venha a valorizar significativamente algumas das propriedades integradas nos perímetros das áreas protegidas.

O valor do solo florestal poderá beneficiar de um acréscimo de valor relativamente aos espaços silvestres brutos, considerando que a exploração florestal contempla o investimento em algumas infra-estruturas e melhoramentos (caminhos e estradas florestais, terraceamentos, regularização de cursos de água, etc.). A existência de planos de plantação e de exploração aprovados são também susceptíveis de valorizar o solo. Quanto às existências em pé, não devem ser consideradas na avaliação para efeitos do cálculo do valor do solo.

O valor do solo agrícola é significativamente determinado pelo trabalho incorporado na des-

matação, modelação do terreno para formar os campos de cultivo, operações de despedrega, melhoramento da textura e estrutura pedológica, instalação de sistemas de rega, acessos e outros melhoramentos que justificam, por si, uma valorização do solo agrícola relativamente ao uso silvestre originário. Uma parcela agrícola autónoma, isto é, com centro de lavoura e casa para o agricultor, tem um valor muito diferente de uma parcela dependente sem qualquer estrutura de apoio construída no seu interior. Por isso, é importante a identificação geográfica do conjunto de parcelas que compõem cada exploração agrícola, a fim de se defender a sua integridade e melhorar a sua estrutura fundiária.

Os prédios rústicos com edificações, mesmo que em estado de ruína mas constituintes de um direito de edificação no âmbito do estatuto jurídico do prédio, têm sido desviados do uso agrícola por uma procura de segunda residência para famílias urbanas com as quais os agricultores não podem competir. Nestes casos em que o solo rústico fica exposto a uma procura para-urbana, os preços sobem para níveis incomportáveis por parte da economia das explorações agrícolas. Daí a necessidade dos planos territoriais contemplarem medidas no sentido de reservar o mercado dos solos agrícolas apenas para agricultores, o que se prende com a questão da creditação do agricultor.

O valor do solo urbano – a composição deste valor inicia-se com a expectativa de alteração do solo de rústico para urbano. O processo administrativo que configura esta decisão deveria ocorrer em negociação aberta e pública entre a câmara municipal e os proprietários dos terrenos rústicos passíveis de serem escolhidos pelo município para serem urbanizados. A negociação do preço destes solos rústicos é

o primeiro passo para o controlo do valor do solo urbano.

À câmara municipal compete apresentar o seu programa de expansão urbana, considerando os produtos imobiliários que pretende fomentar e promover, e indicando os preços de referência reguladores de mercado. Face a este programa, seria determinada a extensão de terrenos a urbanizar pelo município, por privados ou por associação entre ambos.

Quais as mais-valias aceitáveis nesta primeira etapa correspondente à decisão administrativa de alteração do uso do solo rústico para uso urbano? A resposta a esta questão não pode ser dada apenas pelo mercado, mas antes e fundamentalmente pelo poder municipal considerando a sua competência em matéria de política urbanística.

As mais-valias, embora sendo geradas por uma decisão estritamente administrativa, podem ser negociadas e repartidas em proporções diferentes entre a câmara municipal (enquanto entidade que detém o poder de decidir sobre a alteração dos usos do solo e a incumbência de regular o mercado imobiliário), o proprietário do terreno rústico (que se vê compelido a alterar o estatuto jurídico da sua propriedade, o que justifica uma compensação indemnizatória) e o promotor da urbanização, seja ela pública ou privada.

As mais-valias devem ter expressão diferente em função da utilidade social dos empreendimentos e dos rendimentos associados aos usos autorizados. Pode, assim, ser-se levado a julgar que em expansões urbanas para produzir espaços de primeira necessidade as mais-valias deveriam ser parametrizadas administrativamente, enquanto que, por exemplo, no caso

de empreendimentos turísticos, seria o mercado a ditar esses valores. Contudo, e na medida em que a qualquer afectação dos usos do solo, mesmo para fins turísticos, é uma decisão político-administrativa, justifica-se que a política de solos opere segundo um modelo global e integrado, conjugando no mesmo sistema de planeamento as diversas realidades territoriais e factores que compõem o mercado imobiliário.

A equação económica e financeira de cada unidade territorial é diferente em função do uso do solo e repercute-se nas taxas municipais, na formação de mais-valias e nos critérios de regulamentação das actividades, cuidados e responsabilidades públicas e privadas relativas ao território.

A economia urbana consensualmente estabelece que o valor do solo para a habitação deve ter um peso de 5 a 15 % relativamente ao valor final do produto imobiliário nele implantado. Em Portugal, no quadro de uma política de solos, é razoável considerar 15% como o peso máximo normal, podendo, em locais extremamente privilegiados pela sua centralidade ou por outros atractivos a que o mercado seja sensível, atingir valores até 25%. Na elaboração dos planos deveria providenciar-se para que nunca se ultrapasse tal limiar.

A formação do preço final do espaço edificado pode esquematicamente ser equacionada da seguinte forma:

O preço de mercado (PM) configura-se a partir da adição do valor normal (VN); mais-valias anormais (MVa) e lucros de oportunidade (Lo).

$$PM = VN + MVa + Lo$$

O valor normal (VN) forma-se com base na adição dos seguintes factores:

- o preço do terreno (PT), que deve situar-se entre 0,05 VN e 0,15 VN;
- o custo dos projectos e encargos administrativos (Ea), que deve ser menor ou igual a 0,12 VN;
- os encargos de urbanização (Ci) – o custo médio de infra-estruturas gerais e locais pode estimar-se em cerca de 125,00 €/m² de espaço edificado;
- o custo da construção (Cc), que a valores de mercado varia entre os 450,00 €/m² e os 750,00 €/m²;
- os lucros de promoção (Lp), estimam-se em 0,3 VN;

$$VN = PT + Ea + Ci + Cc + Lp$$

Esquematicamente, para o uso habitacional, podemos estabelecer uma parametrização de um valor de referência para o planeamento em função dos preços da construção civil (infra-estruturas e construção dos edifícios), estes sim determinados em condições de mercado quase perfeito.

$$VN_{\text{mínimo}} = 0,05 VN + 0,12 VN + 125,00€ + 450,00€ + 0,3 VN$$

$$VN_{\text{mínimo}} = 1085,00 \text{ €/m}^2$$

$$VN_{\text{máximo}} = 0,15 VN + 0,12 VN + 125,00€ + 750,00€ + 0,3 VN$$

$$VN_{\text{máximo}} = 1750,00 \text{ €/m}^2$$

Resulta assim que o preço do terreno urbanizado é determinado pela carga de construção que ele suporta, sendo o seu valor mínimo correspondente à área de terreno multiplicada pela área de construção autorizada, e por sua vez multiplicada por $PT_{\text{mínimo}} = 0,05 VN_{\text{mínimo}}$

(54,25 €/m²), no caso de uma contenção extrema de mais-valias ou por $PT_{\text{máximo}} = 0,15 VN_{\text{máximo}}$ (262,50 €/m²), no caso de uma maximização de mais-valias ainda dentro de parâmetros de razoabilidade.

Com este exercício, apresenta-se um esboço das contas que podem suportar o início das negociações para uma programação urbanística articulada com uma política de solos para se conseguir a regulação do mercado imobiliário.

O valor do solo para uso habitacional é diferente dos valores que se praticam para hotelaria ou para equipamentos sociais (hospitais, escolas, etc.).

Lotes idênticos em termos de dimensão, localização e área de construção autorizada têm valores muito diferentes em função dos usos permitidos. No caso da hotelaria, por exemplo, o preço da construção pode ser superior em mais de 50% relativamente ao da habitação e o solo sofre uma desvalorização que pode ser superior a 70%.

Se os custos das infra-estruturas e da construção de edifícios são determinados num contexto de mercado quase perfeito, o mesmo não acontece com o custo do solo, o qual depende da política de solos adoptada pelo Estado e pelas autarquias, envolvendo as leis relativas às prerrogativas da propriedade imobiliária, a fiscalidade sobre o património imobiliário, a disciplina dos usos do solo nos planos territoriais, as regras de produção de solo urbano, a promoção de habitação pelo sector público e privado, as leis de arrendamento, as origens do crédito para a compra de imóveis, a lei de subsídios para a compra de casa própria, o Regime Florestal e a estrutura fundiária do sector agrícola.

O sistema de planeamento em vigor determina os usos do solo, atribui a uns e sonega a outros as mais-valias, sem qualquer controlo, ignorando o significado e as consequências económicas e financeiras desse procedimento.

Os interesses atraídos e envolvidos no planeamento do território nunca são explicitados nos planos, são ignorados e remetidos para um tático jogo administrativo de influências, conflitos e poderes que se ocultam por trás de uma argumentação “urbanística”, ambientalista ou simplesmente de um esquema mecânico de elaboração dos planos territoriais que dão legitimidade às operações urbanísticas de loteamento e de construção.

O poder de gerar mais-valias e menos-valias é um tanto semelhante ao poder de emitir moeda, o que conduz à necessidade de enquadrar o acto político e administrativo de alteração de usos do solo dentro de uma procedimentalização onde *ab initio* sejam claramente explicitadas as quantias que se acrescentam ou que se retiram ao valor venal dos prédios em causa, em resultado da classificação de uso e dos parâmetros de construção ou outros factores regulamentares inseridos em planos territoriais ou em outros actos que afectam o conteúdo das prerrogativas inerentes aos direitos da propriedade.

Sem esta procedimentalização explicitada, os poderes de alteração do uso do solo são, de uma forma opaca, disputados por todas as instâncias políticas, técnicas e administrativas que interferem na regulamentação e no licenciamento dos usos do solo e das construções.

Se não houver transparência e controlo sobre a formação e distribuição das mais-valias simples imobiliárias, os sectores mais afectados e

prejudicados são o da construção civil e o dos compradores finais de espaço edificado, ambos tendem a ser fortemente penalizados pelos valores exorbitantes dos preços do solo suportados e mesmo fomentados pela forma como são configurados os conteúdos dos planos territoriais. Sem uma disciplina do mercado que faça valer o sentido útil e a função social da propriedade imobiliária, esta fica sujeita ao entesouramento passivo e a outras formas de apropriação marginais que frequentemente encontram no estado devoluto, de ruína e de abandono dos prédios o máximo de valorização especulativa dos mesmos.

Uma legislação urbanística clarividente e justa tem que compreender e reconhecer que as relações de apropriação e utilização do território não são biunívocas e que o seu tratamento jurídico implica especial atenção aos direitos da utilização directa e da função social que lhe está associada, compatibilizando-os com o respeito pelos direitos da propriedade, os quais, por sua vez, devem ser claramente explicitados e avisadamente acautelados.

O sistema de planeamento deve ser informado pela análise comparada dos comportamentos das diversas ofertas públicas e privadas em contraponto com as múltiplas procuras onde, mais do que pertinente, é fundamental distinguir a procura útil, com as suas fragilidades e necessidades incontornáveis, da procura para investimento e rendimento, que utiliza o território numa lógica estritamente comercial. Sem uma base reguladora do mercado, a oferta privada tende, naturalmente, a abusar com práticas especulativas, e essa relação de vantagem é-lhe por vezes fatal, porque legitima contramedidas também elas abusivas, como se verificou com o processo de congelamento das rendas que remonta a 1948.

▶ REGULAÇÃO ENTRE A OFERTA E A PROCURA

A procura do imobiliário pode ser classificada nos seguintes quatro grupos:

- **procura útil directa** – assegurada por pessoas e instituições que se propõem utilizar directamente o imóvel que compraram ou alugaram;
- **procura para bens de rendimento** – assegurada por pessoas ou instituições que se propõem alugar o imóvel a terceiros, alimentando a oferta no mercado de arrendamento, quer de prédios urbanos, quer de prédios rústicos;
- **procura de imóveis para entesouramento passivo** – neste caso o proprietário consegue o máximo de valorização do seu prédio mantendo-o devoluto e expectante para poder ser vendido a qualquer momento. A valorização potencial do imóvel no mercado pode vir a ultrapassar de longe o rendimento proporcionado pela sua renda.
- **Procura para negócio de compra e venda** – de forma a que as imobiliárias possuam uma carteira de imóveis para vender.

Presentemente, podemos constatar que há ainda uma procura de solos rústicos para os usos agrícola ou florestal virtuais, motivada não pelo produto e rendimento efectivos das explorações, mas visando unicamente os subsídios que são garantidos pela propriedade e por operações culturais primárias de sementeira e plantação, sem continuidade que conduza a resultados que permitam avaliar a produtividade da exploração. Outras procuras patológicas visam a compra de grandes prédios agrícolas e silvestres com centenas de hectares, procedendo de seguida ao seu fraccionamento até às dimensões mínimas que a lei autoriza, o que permite oferecê-los por um preço unitário muito mais

elevado num segmento de procura muito mais numeroso do que aquele que tinha inicialmente capacidade para comprar o prédio original. Desta forma, geram-se facilmente mais-valias significativas que colocam estes terrenos a preços completamente à margem dos preços suportáveis pela actividade agrícola. Um prédio com 300 ha de terreno para montado de sobro pode valer no mercado 0,20 €/m², mas se for parcelado em unidades de 15 ha, estas podem, no mesmo estado, valer no mercado 0,50 €/m². Esta realidade consentida tacitamente pelo sistema de planeamento do território vigente convida ao entesouramento passivo, porque estas pequenas parcelas de terreno referenciadas a uma qualquer *unidade mínima de cultura* são procuradas por um universo de pequenas e médias poupanças aliciadas por um jogo especulativo completamente divorciado da utilização produtiva do solo.

A RAN posiciona-se também numa confrontação com os proprietários que naturalmente desejem alterar o uso do solo dos seus prédios, desviando-os do uso agrícola em favor de usos urbanos ou para-urbanos, para beneficiar das respectivas mais-valias, embora aqui, curiosamente, o legislador transfira para a esfera da tutela da RAN o poder de decisão sobre as urbanizações, o que é insólito, deslocado e fora da sede própria da questão do crescimento urbano, o qual deve ser resolvido no contexto dos planos urbanísticos. Nunca é demais lembrar que, por princípio, não devem haver urbanizações fora dos perímetros urbanos. É tam-

bém necessário aprofundar os critérios de afectação de terrenos para empreendimentos turísticos e outros empreendimentos de carácter urbano ou similar fora dos perímetros urbanos, de modo a salvaguardar uma disciplina territorial e paisagística nos espaços rústicos, que obviamente não pode ser estabelecida exclusivamente a partir da disciplina da RAN.¹²

Os terrenos rústicos fora dos perímetros urbanos integrados em paisagens estabilizadas com dominância dos usos agrícola e florestal devem estar no mercado com esse estatuto, merecendo em absoluto a confiança dos diversos agentes desse mesmo mercado. Assim, por princípio, todos os terrenos localizados fora dos perímetros urbanos devem ser interditos à urbanização e o povoamento fora dos perímetros urbanos deve ser apenas facultado aos agricultores ou para a instalação de equipamentos especiais, como um aeródromo, aterros sanitários, certas indústrias extractivas, etc.¹³

No Direito francês¹⁴ há uma separação entre o direito de propriedade do solo agrícola e o direito de exploração, sendo este último gerido pela Administração Pública com base no interesse público em disponibilizar o solo agrícola derrelictado para os agricultores que se proponham cultivá-lo. O direito de exploração é concedido a pessoas singulares que reúnam as condições de capacidade ou experiência profissional estabelecidos por decreto. Assim, qualquer agricultor pode requerer aos serviços competentes autorização para cultivar uma

12 Os argumentos deste período são também válidos para refutar a figura da REN.

13 No direito alemão fala-se, a este propósito de áreas externas (*Aussenbereich*), onde, de acordo com o §35 do Código do Urbanismo (*Baugesetzbuch*), apenas podem, em princípio, ser realizados projectos (que a lei enumera taxativamente) que preferencialmente devem ficar reservados para este tipo de zonas (projectos relativos a indústrias agrícolas ou florestais; pedreiras; estações de tratamento de resíduos sólidos e/ou líquidos; projectos com grande carga de emissões com perigo potencial, etc.).

Estamos, nestes casos, perante elementos do sistema urbano que devem acontecer em meio rústico porque, por razões ambientais, não podem ser implantadas em meio urbano. Estes projectos são designados pelo legislador alemão de *projectos privilegiados*. Quanto aos restantes (não privilegiados), vigora praticamente uma proibição de construção no *Aussenbereich*.

14 *Code Rural Code Forestier*. Jurisprudence Générale Dalloz, 1987, Paris, 1789 pp.

parcela de terreno susceptível de produção agrícola ou silvo-pastoril que se encontre inculta ou manifestamente sub-explorada há pelo menos 3 anos por comparação com as condições de exploração de parcelas de valor cultural similar em explorações agrícolas de carácter familiar localizadas na proximidade.

Para responder a esta política, o sistema de planeamento contempla a elaboração sistemática de inquéritos aos proprietários e agricultores que exploram terras situadas no interior de compartimentos agrícolas e perímetros florestais, informando-se dos seus direitos e do estado das parcelas que estão ao seu cuidado.

Este é um dos instrumentos indutores das actividades agrícola e florestal, desmotiva o abandono dos terrenos e permite disponibilizá-los para a sua utilização social.

Como tratar a localização dos elementos do sistema urbano que necessariamente têm de ser instalados fora dos perímetros urbanos?

Os equipamentos hoteleiros, residenciais e outros relacionados com o turismo e o recreio de natureza, devem ser conduzidos para aldeias de vilegiatura e outras zonas específicas, de modo a não competir com o mercado de solos agrícola-

las e florestais. Esta segmentação de mercados implica uma diferenciação dos estatutos de propriedade de cada prédio em função do uso que lhe está atribuído e dos direitos reais e compromettimentos reais conferidos ao seu proprietário e também a quem faz a exploração. No caso do turismo é importante observar a necessidade de um esclarecimento sobre os programas destes empreendimentos e dos seus produtos. Deste modo, é possível estabelecer um controlo sobre as expansões urbanas e as suas relações com o turismo, sem que este uso seja abusivamente utilizado para legitimar urbanizações comuns, fora do contexto do uso turístico.

Qualquer política para os espaços rústicos, seja de conservação de espaços naturais, de exploração dos espaços silvestres ou de produção agrícola, implica serviços operacionais de campo com carácter permanente. A legislação deve fomentar a existência e o desenvolvimento de tais serviços. É nessa linha que surge o conceito de *contrato territorial de exploração*, que tem por finalidade comprometer as explorações agrícolas a prosseguir métodos e técnicas que atendam à preservação dos recursos naturais, à valorização da paisagem e ao melhoramento das estruturas agrárias. Este contrato tem em consideração as orientações definidas nos planos territoriais.

DIREITOS REAIS – A RAN, A REN E O DIREITO DE PROPRIEDADE

Os diplomas que instituíram os regimes jurídicos da RAN e da REN¹⁵ impõem um conjunto de condicionantes, limitações e proibições no que respeita ao uso, ocupação e transformação do solo.

Numa primeira abordagem, é importante qualificar juridicamente estas figuras e, de seguida, ponderar sobre os efeitos decorrentes da instituição dos referidos regimes ao nível dos direitos reais sobre a propriedade imobiliária, *maxime*, o direito de propriedade.

São ainda relevantes as questões que se prendem com as acima enunciadas, nomeadamente saber se o *jus aedificandi* se integra, ou não, no direito de propriedade e em que circunstâncias as limitações ao uso do solo decorrentes das normas supra citadas conferem direito à expropriação.

► QUALIFICAÇÃO JURÍDICA

Dado que as proibições que recaem sobre as áreas abrangidas pela reserva agrícola e pela reserva ecológica limitam e condicionam o uso do solo, como classificá-las sob o ponto de vista jurídico?

A doutrina nacional distingue, no que respeita às condicionantes que recaem sobre o uso do solo, as figuras da *servidão administrativa* e da *restrição por utilidade pública*.

Nas palavras de Marcello Caetano, as *servidões* são estabelecidas em proveito da utilidade pública de certos bens, ao passo que as meras *restrições* visam a realização de interesses públicos abstractos, da utilidade pública ideal não corporizada na função de uma coisa.¹⁶ Assim, enquanto as primeiras constituem um encargo imposto sobre certos prédios em proveito da utilidade pública de uma coisa, as segundas são entendidas como limitações ao direito de propriedade que visam a realização de interesses públicos abstractos, sem que haja, portanto, qualquer relação com outros bens.

São exemplo de restrições que afectam a possibilidade de uso dos solos: as proibições de edificação das áreas incluídas nas zonas de protecção de imóveis classificados como monumentos, conjuntos e sítios; as servidões *non aedificandi* das faixas de terrenos situados junto à plataforma das estradas nacionais, das auto-estradas e dos terrenos adjacentes às vias ferroviárias; e ainda as proibições no domínio do regime de uso, ocupação e transformação dos solos incluídos na RAN e na REN.¹⁷

Ou seja, de acordo com os autores acima enunciados, as normas que impõem proibições quanto ao uso, ocupação e transformação de áreas abrangidas pelo regime da RAN ou da REN configuram meras restrições por utilidade pública (já que constituem limitações ao direito de propriedade que visam a realização

15 O actual regime jurídico da Reserva Agrícola Nacional foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de Junho e alterado pelo Decreto-Lei n.º 274/92, de 12 de Dezembro; o actual regime jurídico da Reserva Ecológica Nacional foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de Março e alterado pelo Decreto-Lei n.º 316/90, de 13 de Outubro, pelo Decreto-Lei n.º 213/92, de 12 de Outubro, e pelo Decreto-Lei n.º 79/95, de 20 de Abril.

16 CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 1980, p. 1063

17 OLIVEIRA, Fernanda Paula. *As Licenças de Construção e os Direitos de Natureza Privada de Terceiros*, Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares, Boletim da Faculdade de Direito, *Studia Iuridica*, 61, *Ad Honorem* – p. 1011

de interesses públicos abstractos, independentemente da sua relação com outros bens).

▶ O DIREITO DE PROPRIEDADE

Delimitados os conceitos e caracterizadas as figuras, atenda-se agora à questão do direito de propriedade, uma vez que a posição que se tomar sobre as prerrogativas que enformam o seu conteúdo irá, seguramente, repercutir-se sobre as consequências que decorrem da classificação de uma determinada área como reserva agrícola ou reserva ecológica (designadamente, quanto ao eventual direito do proprietário a ser expropriado e valor da respectiva indemnização).

Na nossa ordem jurídica coexistem dois conceitos de propriedade: o do Código Civil e o da Constituição e Legislação Urbanística.

Define-o o art.º 1305 do Código Civil como sendo o poder que o proprietário tem de gozar “... *de modo pleno e exclusivo dos direitos de uso, fruição e disposição das coisas que lhe pertencem, dentro dos limites da lei e com observância das restrições por ela impostas*”.

A Constituição da República Portuguesa (CRP) estabelece, no seu art.º 62.º, que a “*todos é garantido o direito à propriedade privada*” sendo que a “*requisição e a expropriação por utilidade pública só podem ser efectuadas com base na lei e mediante o pagamento de justa indemnização*”.

Segundo a visão clássica, recebida no art.º 1305.º do Código Civil, os poderes inerentes ao direito de propriedade respeitam ao uso, à *fruição* e à *disposição* das coisas objecto desse direito.

Uma das características do direito de propriedade seria a *plenitude*, segundo a qual este tenderia a abranger todos os poderes que podem existir sobre uma coisa.

▶ A QUESTÃO DO *JUS AEDIFICANDI*

O designado *jus aedificandi* compreende, segundo a doutrina dominante, não só a faculdade de construir, mas também as de levar a cabo os actos jurídicos e as operações materiais que possam ser necessárias à construção; que se justifica, funcionalmente, para a utilização do prédio no contexto do uso autorizado.

Importa, contudo, ter presente que o direito de edificar se circunscreve à escala das prerrogativas da propriedade privada. A qual não deve, por princípio, interferir nas competências urbanísticas da Administração Pública. Por isso, o direito de edificar demarca-se claramente do direito de urbanizar, que é uma competência eminentemente pública e engloba, em si, as operações de loteamento.

A questão que se coloca, actualmente, é a de saber se o direito de propriedade fundiária inclui, ou não, o direito de construir. Se este é inerente ao direito de propriedade ou se é um direito atribuído pelo poder público.

Na visão tradicional, o direito de construir era inerente ao direito de propriedade, dentro da concepção segundo a qual o proprietário dispunha do *jus fruendi, utendi e abutendi*.

Naturalmente que sempre existiram limitações ao direito de construir impostas pelo poder público, designadamente as resultantes da vizinhança. Simplesmente, durante séculos, foram mínimas. Apenas com o advento dos tempos modernos e a formação da actual civilização urbana vemos adensarem-se essas restrições. A tal ponto que há quem questione se ainda se pode dizer que o direito de edificar faz parte do conteúdo da propriedade.

Em face do ordenamento jurídico em vigor, a doutrina divide-se. Freitas do Amaral, Oliveira Ascensão, Marcelo Rebelo de Sousa e João Caupers entendem que o direito de propriedade integra o direito de edificar. Pelo contrário, Fernando Alves Correia, Esteves de Oliveira e Rui Machete entendem que o direito de edificar não integra o direito de propriedade, resultando apenas de uma concessão jurídico-administrativa.

Tradicionalmente, a jurisprudência considerava que o direito de edificar era inerente à propriedade privada, uma vez que este só poderia ser negado pela Administração quando enquadrado numa das situações de indeferimento previstas na lei. Assim sendo, não existiria qualquer margem de discricionariedade na decisão de indeferimento, encontrando-se a Administração vinculada a agir nos termos dessas normas. Daqui se retirava que o acto administrativo que concedia ao proprietário a faculdade de construir não seria uma “licença”, mas uma mera autorização destinada a remover determinadas restrições.

A *jurisprudência* actual entende, maioritariamente, que o *jus aedificandi* não se apresenta, à luz do texto constitucional, concretamente do art.º 62.º da CRP, como fazendo parte integrante do direito fundamental de propriedade privada, sendo a faculdade de construir e de edificar configurada maioritariamente como uma concessão jurídico-pública resultante dos planos urbanísticos.

Procura-se demonstrar que também a legislação hoje em vigor acolhe este entendimento.

Por força do disposto no art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Novembro, encontram-se dispensadas de licenciamento e sujeitas a autorização administrativa:

1. As operações de loteamento em área abrangida por plano de pormenor mas apenas quando este contenha:
 - a) a definição e caracterização da área de intervenção, identificando, quando se justifique, os valores naturais e culturais a proteger;
 - b) o desenho urbano exprimindo:
 - a definição dos espaços públicos de circulação viária e pedonal e estacionamento e respectivo tratamento,
 - alinhamentos, implantações, modelação do terreno e distribuição volumétrica,
 - localização dos equipamentos e zonas verdes.
 - c) distribuição das funções e definição de parâmetros urbanísticos, designadamente:
 - índices,
 - densidade de fogos,
 - número de pisos e cêrceas;
 - d) indicadores relativos às cores e materiais a utilizar;
 - e) operações de demolição, conservação e reabilitação das construções existentes.
2. As obras de urbanização e os trabalhos de remodelação de terrenos em área abrangida por operação de loteamento (excluindo a criação e remodelação de infra-estruturas sujeitas a legislação específica que exija a intervenção de entidades exteriores ao município no procedimento de aprovação dos respectivos projectos de especialidades).
3. As obras de construção, de ampliação ou de alteração em área abrangida por operação de loteamento ou por plano de pormenor que contenha as especificações referidas em 1.
4. As obras de reconstrução que não tenham por objecto edifícios classificados ou em vias de classificação ou, ainda, situados em zona de protecção de imóvel classificado

ou em vias de classificação ou em áreas sujeitas a intervenção administrativa ou restrição por utilidade pública.

Por aqui se vê que o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, ao delimitar o âmbito de aplicação dos procedimentos de autorização e licenciamento, veio acolher conceitos anteriormente definidos pela doutrina.

Esta, com efeito, vinha distinguindo a licença e a autorização da seguinte forma:

1. a *licença*, como sendo o acto pelo qual um órgão da Administração atribui a alguém o direito de exercer uma actividade que é por lei relativamente proibida;
2. a *autorização*, o acto que permite a alguém exercer um direito preexistente.

Ou seja, enquanto que na “autorização” o particular já é titular do direito e apenas o exercício desse direito está dependente de um acto administrativo, já na “licença” o requerente não é titular de qualquer direito e a actividade que se pretende exercer é relativamente proibida.¹⁸

De acordo com o regime legal previsto neste diploma, a autorização, enquanto procedimento simplificado, aplica-se apenas naquelas situações em que “*os parâmetros da decisão estão definidos com precisão num plano concreto, ou num prévio acto da Administração ou quando a operação a realizar tem escassa relevância urbanística*”.¹⁹

A autorização constitui, então, um acto de controlo preventivo aplicável àquelas situações em que as regras e parâmetros de apreciação dos projectos se encontram já definidas com

bastante precisão. Nestes casos, podemos afirmar que, desde que o projecto apresentado se conforme com essas normas, o particular tem direito a realizar a operação urbanística requerida mediante autorização. A Administração age ao abrigo de poderes vinculados, não dispondo de qualquer margem de discricionariedade.

A licença aplica-se às situações em que as referidas regras, parâmetros e critérios não se encontram ainda definidos ou não se apresentam definidos com a necessária precisão. Nestes casos, a Administração goza de uma maior margem de discricionariedade na apreciação das propostas que lhe são apresentadas, o que significa que o particular não tem, automaticamente, um direito à licença. Fica-se, portanto, perante “*a questão de saber se o projecto apresentado está ou não conforme com o ordenamento urbanístico necessita da intervenção de um júzo intermediador (entre a lei e a situação concreta) da Administração*”.²⁰

Ou seja, a margem de discricionariedade diminui na proporção inversa da densificação normativa constante das normas urbanísticas aplicáveis a cada situação concreta. Até chegar a um ponto em que esta densificação é de tal forma exaustiva que nada é deixado à discricionariedade da apreciação administrativa. Nestes casos, podemos dizer que o particular tem direito à autorização desde que se conforme com as regras previamente definidas pela administração.

Assim sendo, parece que podemos afirmar que a lei em causa consagra a tese defendida, entre outros, por Fernando Alves Correia, segundo

18 CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 1980, p. 459

19 OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Direito do Urbanismo*, CEFA, 2000, p. 115-116

20 OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Direito do Urbanismo*, CEFA, 2000, p. 115-116

a qual “os pressupostos da existência e as condições de exercício” do *jus aedificandi* “têm que ser encontradas no ordenamento urbanístico e estão dependentes do seu “sistema de atribuição”.²¹

Ou seja, o nosso sistema legislativo, salvo melhor opinião, aderiu à tese segundo a qual a “faculdade” de edificar não decorre directamente do direito de propriedade do solo, constituindo antes “um poder que acresce à esfera jurídica do proprietário, nos termos e nas condições definidas pelas normas jurídico-urbanísticas”.²²

► DIREITO À EXPROPRIAÇÃO

Hoje, qualquer que seja a posição que se tome relativamente aos conteúdos que consubstanciam o direito de propriedade, é indiscutível que as condições e os limites do seu exercício decorrem cada vez menos da vontade do proprietário e cada vez mais dos planos territoriais. Torna-se, assim, necessário esclarecer até que ponto as classificações dos usos do solo, decorrentes dos planos, afectam os direitos sobre a propriedade imobiliária, nomeadamente na determinação material do seu uso e fruição.

Por outro lado, importa clarificar quais os limites de ingerência, no que respeita à intervenção pública sobre o território, que são toleráveis ao nível da determinação do conteúdo do direito de propriedade, à luz da função social desta. A partir de que limite essa ingerência afecta o núcleo essencial do direito de propriedade, o seu conteúdo mínimo, a ponto de dever ser assegurada ao proprietário a possibilidade de optar pela expropriação? Como avaliar situa-

ções de ingerência abusiva, recorrendo a argumentos falaciosos, para legitimar um interesse público que não tem razão de ser e que pode mesmo impedir o exercício da função social da propriedade?

A Lei do Regime Florestal, ao classificar um prédio como estando afectado ao Regime Florestal parcial, reconhece ao seu proprietário o direito de requerer a expropriação do mesmo.

Note-se que o Regime Florestal não altera propriamente o uso do prédio, mas apenas o estabiliza, obrigando o proprietário a conduzir a sua exploração de acordo com o plano da Direcção-Geral dos Recursos Florestais. Esta, por sua vez, disponibiliza meios para tratar do prédio em causa, a fundo perdido. No final, quando os povoamentos alcançam o estado de maturidade, o proprietário é autorizado a proceder ao corte e a beneficiar das receitas da venda dos produtos.

Apesar do Estado facultar gratuitamente este serviço em benefício do proprietário, nem por isso a lei deixa de reconhecer a este último o direito de “recusar” essa ajuda e preferir a expropriação.

Ora, também a REN e, em boa parte, a RAN – embora cada uma delas de forma diversa – têm efeitos profundamente condicionadores e potencialmente lesivos do direito de propriedade.

Com que fundamento restrições ou servidões por utilidade pública põem em causa os usos instalados e afectam gravemente a normal exploração de um prédio ou chegam mesmo ao

21 CORREIA, Fernando Alves. *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Almedina, Coimbra, Fevereiro, 2001, p. 376

22 CORREIA, Fernando Alves. *Estudos de Direito do Urbanismo*, Coimbra, Almedina, 1998, p. 53

ponto de lhe retirar o seu valor económico, sem assumir o ónus da expropriação com justa indemnização?

Esta questão prende-se com outra, que é a de saber em que medida as proibições, limitações e condicionamentos às possibilidades de utilização, resultantes de imposição administrativa, que submetam certas categorias de solos a usos predeterminados (diferentes do uso existente), devem ou não conferir ao respectivo proprietário um direito de indemnização ou, no limite, de requerer a expropriação.

O Código das Expropriações, no seu art.º 8.º, dispõe que as servidões administrativas, resultantes ou não de expropriações, dão lugar a indemnização sempre que:

1. inviabilizem a utilização que vinha sendo dada ao bem, considerado globalmente; ou
2. inviabilizem qualquer utilização do bem, nos casos em que estes não estejam a ser utilizados; ou
3. anulem completamente o seu valor económico.

Esta disposição não se aplica, contudo, à questão *sub judice*, uma vez que, como se viu, as proibições no domínio do regime de uso, ocupação e transformação dos solos incluídos na RAN e na REN não consubstanciam servidões, mas meras restrições por utilidade pública. No entanto, permanece uma falta de razão que justifica que se questione como enquadrar juridicamente os casos em que, produzindo-se os efeitos acima enunciados, não seja aplicável aquela disposição legal.

Segundo Alves Correia, haverá que atender ao princípio da vinculação situacional da proprie-

dade dos solos, bem como ao *grau* ou *intensidade* do sacrifício suportado pelo proprietário.²³

O direito de propriedade privada, ainda que sendo considerado, hoje em dia, um direito de natureza limitada, beneficia ainda assim do regime específico dos direitos, liberdades e garantias, uma vez que tem natureza análoga a estes. Tal significa que as normas que operem restrições a tais direitos não podem diminuir a extensão e o alcance do seu conteúdo essencial. Assim sendo, quaisquer normas que tenham como objectivo ou efeito limitar as faculdades de uso e fruição que integram o direito de propriedade, terão sempre como limite aquele que é considerado o núcleo essencial deste direito, sob pena de inconstitucionalidade.

O conteúdo dos direitos reais integra duas componentes: uma interna e uma externa. O *lado externo* corresponde ao poder de exigir dos outros uma obrigação passiva universal. O lado externo delimita o *lado interno*, ou seja, o espaço deixado à actuação do titular activo, no âmbito das faculdades que está legitimado a exercer sobre a coisa objecto do direito.²⁴ Este lado interno é como que o núcleo que define a essência, o conteúdo mínimo do direito real, aquele núcleo que se for abolido, ou esvaziado não nos permitirá mais falar de um verdadeiro direito real.

Por outras palavras, sendo o direito de propriedade um direito limitado pela sua função social, designadamente pelas normas constantes dos planos e por aquelas que estabelecem restrições e servidões de utilidade pública, este direito não poderá ser esvaziado ao ponto de

23 CORREIA, Fernando Alves. *Estudos de Direito do Urbanismo*, Coimbra, Almedina, 1998, p. 44

24 MOREIRA, Álvaro; FRAGA, Carlos. *Direitos Reais – Segundo as preleções do Prof. Mota Pinto ao 4.º Ano Jurídico de 1970 – 71*, Coimbra, Almedina, 1971, p. 41

não podermos já identificar um núcleo mínimo dentro do qual o proprietário possa exercer as suas faculdades de uso e fruição.

A este propósito refere João Caupers: *“As limitações legais ao direito de propriedade privada não podem atingir o seu conteúdo essencial, nomeadamente um mínimo de faculdades de uso e fruição, sob cominação de inconstitucionalidade”*.²⁵

Naquelas situações em que as disposições dos planos e/ou as normas que instituem servidões ou restrições por utilidade pública reduzam o conteúdo do direito de propriedade do solo de forma tão *grave e intensa* que possam ser consideradas como tendo um carácter expropriativo, entende-se que, nesses casos, devem estar sujeitas a indemnização.

Com efeito, o direito de propriedade tem um conteúdo necessariamente económico, o que significa que somente faz sentido quando possibilite uma certa forma de aproveitamento da coisa sobre a qual incide.²⁶ Esvaziado desse sentido económico, deve o seu proprietário ter o direito de exigir a expropriação do bem.

A doutrina alemã chegou a um conceito de expropriação, para efeitos constitucionais, diferente do conceito comum de expropriação. Parte do princípio segundo o qual a supressão da propriedade privada só poderá ocorrer mediante expropriação, já que apenas esta garante o direito à indemnização. O conceito de expropriação passou, desta forma, a abranger todas as agressões que, substancialmente, tivessem o mesmo efeito lesivo sobre o conteúdo do di-

reito de propriedade que teria a expropriação clássica. Ainda assim, manteve-se a distinção entre *expropriação* e *lesão análoga à expropriação*, caracterizando-se, esta última, pelo seu carácter ilícito por importar um sacrifício desigual para alguém.²⁷

Ainda que, reportando-se ao direito internacional, Fausto Quadros defina *actos análogos à expropriação* como *“aqueles actos praticados pelo Estado no seu jus imperii, através dos quais ele, sem retirar a titularidade formal do direito ao seu titular, afecta, no sentido em que limita ou esvazia, o conteúdo do direito de tal modo que os seus efeitos, do ponto de vista substancial, se equiparam aos da expropriação ou da nacionalização”*.²⁸

Segundo o mesmo autor, *“estes actos consistem em medidas de diversa natureza, adoptadas pelos Estados, de fonte legislativa, regulamentar ou administrativa, que afectem (diminuem ou esvaziam) as faculdades incluídas no direito de propriedade (...), isto é, as faculdades de usar, de fruir e de dispor do bem, sem todavia retirarem formalmente ao particular o direito de propriedade (...)”*.²⁹

Assim, à luz daquela doutrina, teremos um acto análogo à expropriação sempre que a medida em causa, qualquer que seja a sua forma, limite ou esvazie a *substância* do direito.

Chegando a este ponto, coloca-se a questão de saber quando é que se pode falar de “perda de substância” de um direito, como é que se mede e delimita essa “substância” e a sua eventual “perda”. Ainda segundo o mesmo autor,

25 CAUPERS, João. Estado de Direito, Ordenamento do Território e Direito de Propriedade – Revista Jurídica de Urbanismo e Ambiente, n.º 3, p.94

26 Idem, p. 98

27 ASCENSÃO, José de Oliveira, *O Urbanismo e o Direito de Propriedade*, Direito do Urbanismo, Instituto Nacional de Administração, Oeiras, 1989, p. 327

28 QUADROS, Fausto de, *A Protecção da Propriedade Privada pelo Direito Internacional Público*, Almedina, Coimbra, 1998, p. 214

29 Idem, p. 205

a prática mais recente dos Estados e a doutrina tentam responder a essas interrogações segundo critérios estabelecidos em função do “valor” do direito ou da “substância económica” do direito.

Conforme já referimos, em Portugal, o legislador distinguiu, para efeitos de atribuição de direito a indemnização, as servidões, por um lado, e, por outro, todos os actos análogos à expropriação, concedendo esse direito, nos termos definidos pelo art.º 8.º do Código das Expropriações, apenas às primeiras.

Ora, salvo melhor opinião, as duas situações devem ter um tratamento idêntico. Designadamente no caso das “restrições por utilidade pública” em que não há razões, quer em função do princípio da garantia da propriedade privada, quer em função do princípio da igualdade dos cidadãos perante os encargos públicos, para que as referidas restrições não dêem lugar a indemnização.

Segundo Fausto Quadros, “*têm sido considerados como actos análogos à expropriação, consoante as circunstâncias do caso, actos que, a título de exemplo aqui indicamos: (...) limitações ao uso ou à fruição de bens por causa da ‘protecção da natureza ou da paisagem’, onde se faz uma aplicação muito especial dos princípios da ‘igualdade’ e da ‘proibição de excesso’*”.³⁰

Entre os urbanistas portugueses também se estranha e contesta o facto de o Código das Expropriações nunca ter em conta as menos-valias geradas pelos planos, nomeadamente as que

advêm das restrições por utilidade pública³¹, preconizando-se que nos “*casos em que os regulamentos das ‘áreas protegidas’ afectem os direitos reais da propriedade privada, os terrenos em causa devem vir à posse pública sempre que os proprietários dos prédios afectados preferiram ser expropriados e justamente indemnizados*”³², seguindo princípios idênticos aos do Regime Florestal.

Acrescenta-se que as “*disposições de salvaguarda e valorização dos recursos naturais e da paisagem são obrigações sociais da propriedade privada, desde que sejam compatíveis com os usos instalados. Quando tais disposições interferem com a normal utilização da propriedade no contexto do uso tradicional ou de desenvolvimentos constituídos como direito, estamos perante uma restrição de utilidade pública que implica uma acção indemnizatória*”.³³

Em face do exposto, entende-se que a classificação de uma propriedade como REN deve conferir ao respectivo proprietário a faculdade de ser expropriado, uma vez que implica limitações drásticas ao conteúdo do direito de propriedade do solo, tão graves e intensas, que atingem – ao ponto de quase esvaziar – o “valor” do prédio ou da “substância económica” do direito.

Não parece, pelo contrário, defensável a aplicação do mesmo princípio nas situações em que um prédio seja integrado na RAN, porque, nesta situação, apenas se consolidam os usos instalados, não sendo afectado, portanto, o “*conteúdo essencial*” do direito, a não ser nos casos em que a agricultura já não seja viável

30 QUADROS, Fausto de – *A Protecção da Propriedade Privada pelo Direito Internacional Público*, Almedina, Coimbra, 1998, p. 219

31 Idem, p. 52

32 PARDAL, Sidónio. *Planeamento do Espaço Rústico*, Associação Nacional de Municípios Portugueses, Universidade Técnica de Lisboa, ADISA - Instituto Superior de Agronomia, CESUR - Instituto Superior Técnico, 2002, p. 12

33 Idem, p. 143

sem o recurso a melhoramentos, reconversões e complementaridades necessárias para conferir um sentido útil à propriedade.

Poderia supor-se que o diploma que instituiu a RAN visava estabilizar o uso agrícola, acontece que, ao atender exclusivamente ao factor solo, numa perspectiva restrita, que nem chega a ser pedológica, deixava de fora a estrutura agrária e constituiu um obstáculo ao seu desenvolvimento e estabilização. A Lei em vigor tem uma fundamentação errada. Esta é uma questão séria do Direito que remete para a objectividade e confiança na informação técnica que fundamenta a *ratio legis*. Se a RAN contribuísse para salvaguarda e fomento da agricultura, isso não implicaria qualquer prejuízo para o agricultor ou para o proprietário face ao uso estabelecido e, portanto, não seria de esperar aqui qualquer direito indemnizatório por perda de direitos ou outros danos.

O mesmo não se pode dizer da REN, a qual, nos termos do regime actualmente em vigor, *ab initio*, vincula o terreno a uma regeneração do seu estado natural selvagem e interdita-o para qualquer exploração florestal, agrícola ou urbana, anulando o seu interesse económico na esfera privada. Acresce que neste diploma os critérios enunciados para a demarcação das zonas da REN não têm fundamentação ecológica.

O direito de construir tem um sentido lato, podendo estar em causa a construção de um muro, de um açude, de uma escada, de uma estrada, de um estábulo, de uma moradia, de uma ponte, de um edifício de 20 pisos para habitação, de um hotel, de uma rede de infra-estruturas urbanas, etc.. A construção pode estar no domínio das operações normais da actividade agrícola, quando o agricultor constrói uma ramada para dar apoio à vinha, uma

eira, um socalco, um caminho de acesso a um campo de cultivo, o que deve ser objecto apenas de uma simples autorização administrativa, a qual deve encontrar as suas referências e padrões em regulamentação prévia. Nestes casos, o problema tem um carácter eminentemente estético e funcional.

Importa ter presente que a sujeição a mera autorização administrativa implica a ausência de poder discricionário por parte da entidade licenciadora, designadamente quanto a questões de estética. Caso a referida entidade pretenda interferir neste domínio, deverá definir em regulamento as condições em que o mesmo poderá ter lugar.

Suponhamos que o agricultor se propõe construir a ramada com elementos de betão numa região onde a paisagem recomenda a utilização de esteios em granito ou em xisto; ou que o agricultor pretende construir um muro de suporte em blocos de betão ou tijolo quando o socalco deve ser correctamente estabilizado apenas em terra ou com um muro de pedra seca. Está aqui em causa uma sensibilidade arquitectónica e paisagística associada ao direito de construir. Quando se trata da construção de estábulos, armazéns ou habitação há uma alteração qualitativa no acto de construir que envolve já o direito de edificar.

Os enquadramentos jurídicos destas matérias, por muito aprofundados que sejam, não prescindem do trabalho prático e casuístico informado pelas técnicas e padrões da cultura rural que muito tem para nos ensinar sobre o tratamento da paisagem rústica.

O processo de autorização ou licenciamento de construções deve distinguir as seguintes situações:

1. se a construção implica apenas com a arquitectura e estrutura do prédio particular em causa e se contribui para estabilizar o uso e utilização já instalados e contemplados no estatuto jurídico do prédio ou se, pelo contrário, não se ajusta ao uso do solo existente e interfere com competências e direitos de terceiros, alterando as relações de vizinhança;
2. se a construção é neutra ou se tem implicações na expressão e composição da paisagem;
3. se a construção corresponde a uma necessidade funcional para manter o bom uso do solo, já instalado, do prédio ou se induz à alteração do uso do solo;
4. se a construção é discreta e tem suportes infra-estruturais já instalados ou se tem implicações que alteram a estrutura existente, carecendo de uma decisão política e administrativa ao nível do planeamento do território.

A construção de edifícios merece um tratamento jurídico e administrativo singular, que considere a escala do empreendimento, diferenciando as edificações que se destinam à utilização directa e exclusiva pelo proprietário ou agricultor daquelas que configuram operações imobiliárias que envolvem responsabilidades e encargos para os municípios.

A Lei deve definir de forma clara e explícita o que são e o que não são prerrogativas da propriedade privada face ao direito de construir, edificar e urbanizar. Todas as entidades, públicas e privadas, deveriam requerer formalmente do município a licença de construção relativamente a qualquer intervenção no concelho. Trata-se de um elementar acto administrativo de verificação e controlo.

▶ CONCLUSÕES RELATIVAS AOS EFEITOS DA RAN E DA REN SOBRE OS DIREITOS REAIS

1. Os diplomas legais que instituíram os regimes jurídicos da RAN e da REN impõem um conjunto de condicionantes, limitações e proibições no que respeita ao uso, ocupação e transformação do solo à margem de qualquer uso do solo, o que é absurdo.
2. As normas, no âmbito destes regimes, impõem condicionantes, limitações e proibições que configuram *restrições por utilidade pública*, sem um fim ou sentido útil, que não são assumidas como tal face às prerrogativas da propriedade.
3. A doutrina, tanto nacional como estrangeira, tem entendido que sempre que as normas que instituem restrições por utilidade pública reduzam ou limitem o conteúdo do direito de propriedade do solo de forma tão *grave* e *intensa* que possam ser consideradas como tendo um carácter expropriativo, devem estar sujeitas a indemnização.
4. Neste sentido, entendemos que a classificação de uma propriedade como REN deve conferir ao respectivo proprietário a faculdade de ser expropriado, uma vez que implica limitações drásticas ao conteúdo do direito de propriedade do solo, tão *graves* e *intensas*, que atingem – ao ponto de quase esvaziar – o “valor” do prédio ou da “substância económica” do direito. A REN só faria sentido no caso de áreas classificadas ou com uso florestal imperativo, mas aí funcionaria de uma forma pleonástica.
5. Não parece, pelo contrário, defensável a aplicação do mesmo princípio nas situações em que um prédio seja considerado na categoria de uso agrícola, porque, nesta situação, apenas se consolidam os usos instalados

não sendo afectado, portanto, o “conteúdo essencial” do direito.

6. No que concerne ao valor da indemnização, este terá por base a comparação entre os valores do solo antes e depois da classificação que lhe for atribuída pelo plano, não considerando o *jus aedificandi*, já que, se-

gundo a posição acima expressa, a “faculdade” de edificar não decorre directamente do direito de propriedade do solo, constituindo antes um poder que acresce à esfera jurídica do proprietário, nos termos e nas condições definidas pelas normas jurídico-urbanísticas.

BASE PARA UMA TAXONOMIA DOS USOS DO SOLO

(Considerando a importância do acto de classificar)

A afectação do território a um determinado uso tem repercussões profundas na esfera dos interesses público e privado, nomeadamente na vertente económica, o que justifica uma particular atenção aos métodos e critérios do acto classificativo e da taxonomia que lhe serve de base.

O Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, no n.º 5 do art.º 73.º, estabelece a necessidade de haver critérios uniformes aplicáveis a todo o território nacional no que diz respeito às categorias de uso do solo, indicando aquela que é dominante em cada unidade territorial e que, assim, determinará a classe de uso do solo dessa mesma unidade.

Esta base taxonómica que se pretende estabelecer por decreto regulamentar deve ser uma referência importante, mas sem ir ao ponto de coarctar a possibilidade do urbanista acrescentar novas categorias que considere oportunas,

no contexto singular do território que está a planear, justificando esse contributo inovador.

Assim, ao abrigo do disposto no n.º 4 do art.º 72.º e no n.º 5 do art.º 73.º e alínea b) do n.º 1 do art.º 155.º, do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, e, nos termos da alínea c) do art.º 199.º da Constituição da República, poderia propor-se um diploma com a seguinte estrutura:

▶ ÂMBITO

Configurar uma base taxonómica para a classificação dos usos do solo aplicáveis a todo o território nacional em sede dos planos territoriais municipais.³⁴

▶ O CONCEITO DE USO DOMINANTE

1. Os planos municipais de ordenamento do território devem distribuir todo o território por unidades territoriais, cada uma delas afecta a uma classe de uso do solo.

³⁴ É intencional a não utilização da designação “planos municipais de ordenamento do território”, porque, teoricamente e em rigor, não existem planos de ordenamento. O ordenamento é o conhecimento objectivo das ordens e desordens estabelecidas no terreno, refere-se à realidade actual e à História que lhe está subjacente. Os planos são estudos conceptuais e instrumentos de intervenção face a objectivos políticos, económicos e sociais. Os planos são instrumentos que visam a acção, o ordenamento é a realidade territorial e o acervo de documentação e de conhecimentos que lhe dizem respeito.

2. Dentro de cada unidade territorial devem ser identificadas as categorias de uso existentes, as categorias de uso propostas e identificada a categoria dominante, ou que se pretende que venha a ser dominante, e esta dará o nome à classe de uso do solo da unidade territorial em causa.
3. Determinada a classe de uso do solo, todas as categorias que correm dentro dessa unidade territorial devem ser compatíveis com a categoria dominante.

► DESDOBRAMENTOS DA CLASSIFICAÇÃO DOS USOS DO SOLO

O território, no seu conjunto, desdobra-se em espaços urbanos e espaços rústicos, encontrando aqui a sua máxima agregação.

1. Os espaços urbanos caracterizam-se por serem dotados de redes de infra-estruturas públicas urbanas, directamente associadas ao serviço de lotes e de fracções.
2. O espaço rústico é o negativo do espaço urbano e desdobra-se em espaços silvestres, espaços agrícolas, elementos do sistema urbano localizados fora dos perímetros urbanos (em parcelas que não foram objecto de loteamento) e, finalmente, em espaços canal.
3. Os espaços silvestres desdobram-se em áreas classificadas como parques, reservas e outras figuras de protecção de recursos naturais, florestas de produção e espaços silvestres de protecção do solo.
4. Qualquer uma destas classes pode englobar diversas categorias e ordens funcionais.

► PRINCÍPIOS DE PREVALÊNCIA E DE SEQUÊNCIA NA AFECTAÇÃO DOS USOS DO SOLO

1. A afectação do uso do solo pelas diversas

classes de uso ao nível mais agregado distribui-se pelas seguintes classes, respeitando a ordem sequencial:

- a) Os primeiros espaços a serem demarcados correspondem às unidades territoriais classificadas com o estatuto de zonas únicas – áreas classificadas como parques e reservas e espaços afectos à Rede Natura 2000. Nesta demarcação é fundamental analisar a ocorrência de outras categorias de uso, dentro da mesma unidade, distinguindo as que podem coexistir com a política conservacionista das que são incompatíveis com tal propósito e apresentar uma solução para resolver eventuais conflitos entre usos, utilizações e actividades, avaliando as implicações sociais e as responsabilidades económicas e financeiras daí decorrentes.
- b) Os segundos espaços a serem demarcados são os destinados ao uso urbano, considerando as seguintes ordens funcionais: o tecido urbano consolidado, o espaço urbanizado não consolidado, os espaços rústicos disponíveis para expansões urbanas a programar pela câmara municipal. O perímetro urbano inclui os tecidos consolidados, o espaço urbanizado ainda não consolidado mas já infra-estruturado e as zonas de expansão já programadas e a serem tratadas no âmbito de planos de pormenor. Os espaços rústicos disponíveis para a expansão urbana mas exteriores aos perímetros urbanos constituem uma reserva onde a câmara municipal pode objectivar áreas urbanas programadas através de negociação, contratualização ou, *in extremis*, recorrendo à expropriação dos terrenos. Pelo menos uma parte das actuais áreas urbanizáveis pode, nos casos em que tal se entenda conveniente, ad-

quirir este estatuto de espaço rústico disponível para a câmara municipal estabelecer áreas urbanas programadas.

No âmbito dos PDM, seriam determinadas as necessidades de crescimento urbano para os próximos 15 anos e, ano a ano após a aprovação do PDM, a câmara municipal procederá à afectação dos solos destinados à execução das “urbanizações programadas” para os próximos 3 a 5 anos de forma deslizante.

Ao nível de cada concelho, é importante inventariar e, na medida do possível, prever as necessidades para um horizonte de médio prazo do conjunto de elementos do sistema urbano a localizar fora do perímetro urbano.

- c) Os espaços a serem demarcados em terceiro lugar são os a afectar ao uso agrícola, considerando as diversas tipologias de estruturas agrárias e modelos de povoamento que lhes estão associadas.
- d) Os espaços a demarcar em quarto lugar são os afectos à produção florestal e outros espaços silvestres fora das áreas protegidas.
- e) Os espaços canal correspondem a corretores cativos por infra-estruturas viárias, linhas de alta tensão, adutoras e outras infra-estruturas intrusas e estranhas ao meio rústico que criam aí um maior ou menor efeito de barreira. Estas infra-estruturas geralmente são determinadas em planos sectoriais de nível nacional e regional. Nunca é demais a atenção e o es-

forço no sentido de minimizar os seus inconvenientes, procurando os traçados menos gravosos, de certo modo contrariando a metodologia antiga que visava encontrar os traçados mais económicos.

Sublinhe-se que esta sequência de prioridades metodológicas não elimina a necessidade de um esforço de síntese, que pode justificar retroacções e que sempre recomenda que o estudo de cada fase tenha também em mente uma prudente consideração da lógica dos passos que se irão seguir em relação aos outros domínios.

► QUADRO DE REFERÊNCIA DE CATEGORIAS

A interpretação do território é da competência do urbanista e este tem a capacidade e a responsabilidade de identificar ou criar novas categorias de uso para responder às necessidades de desenvolvimento social que naturalmente geram novos usos e utilizações do solo.

Se ao nível mais agregado das classes tem sentido exigir que, *in extremis*, todo o território fique distribuído pelas cinco principais classes referidas³⁵, já na organização e composição interna de cada classe pode o urbanista recorrer a uma taxonomia mais livre que corresponda à interpretação e concepção que desenvolveu sobre o território em causa.

Assim, a título indicativo e auxiliar, apresenta-se o seguinte quadro de categorias e ordens funcionais: →

35 Zonas únicas, uso urbano, uso agrícola, espaços afectos à produção florestal e outros espaços silvestres e espaços canal.

Categorias de uso	Ordens funcionais de uso do solo		
Usos sob protecção especial (zonas únicas)	Parques Nacionais Reservas Naturais Reservas Integrais Parques Naturais Paisagens com estatuto especial de protecção Zonas húmidas (conservação da vida selvagem, pesca, aquicultura, salinas e recreio)		
Uso silvestre	Florestas de protecção e outros ecossistemas silvestres de elevada sensibilidade	Protecção da rede hidrográfica Incremento da pedogénese Protecção do coberto vegetal	Protecção contra a erosão eólica Protecção contra a erosão hídrica Protecção das albufeiras
	Florestas de produção		Produção lenhosa e/ou resinosa Produção de lenho e frutos Produção suberícola
	Florestas de uso múltiplo		
Sistemas agro-silvo-pastoris	Produção de cortiça e madeira, caça, pastorícia, agricultura Produção de madeira e castanhas, pastorícia, agricultura Produção de madeira e alfarroba, pastorícia, agricultura Pastorícia, produção de madeira, caça		
Uso agrícola	Culturas de sequeiro; culturas de regadio Pomares de sequeiro; pomares de regadio Olival; vinha; alfarrobal; amendoal;... Arrozal		
Uso agro-industrial	Horticultura intensiva a céu aberto Culturas em estufas Complexos de indústria agro-pecuários (aviários, pocilgas, vacarias) com riscos de poluição		
Indústrias extractivas	Pedreiras, areeiros e minas		
Terrenos urbanizáveis	Áreas para expansão urbana ou empreendimentos turísticos		
Uso urbano	Espaços abertos	Parques urbanos Jardins públicos Alamedas Jardins particulares	
	Residencial Comercial Serviços Industrial Misto Turístico Áreas centrais Centros históricos Usos especiais Equipamentos		
Uso industrial	Parques industriais e complexos com elevado nível de infra-estruturas, isolados devido às suas dimensões e riscos tecnológicos		
Espaços canal	Corredores ocupados com infra-estruturas regionais (vias rodó e ferroviárias, grandes adutoras, etc.)		

A interpretação da paisagem depara-se com uma composição de colinas, vales, cursos de água, talhões, faixas e corredores distribuídos sobre uma base geomórfica. Manchas de matas, campos, rios ou simples linhas de água, casario diverso, aglomerados urbanos, ruas, sebes e cortinas arbóreas assumem uma multiplicidade de formas e combinam-se em arranjos diversos segundo ordens e tipologias que se padronizam.

No caso do uso agrícola, a paisagem tende a estruturar-se em compartimentos e quando tal não acontece algo está errado, geralmente devido à instalação de monoculturas e à modelação de extensas parcelas de cultura em campo aberto, continuado para além do que é razoável em termos de composição paisagística.

No caso do uso silvestre, este pode ter compartimentações naturais ou arquitectadas pela prática da pastorícia ou pela intercalação de compartimentos agrícolas. São frequentes os perímetros florestais em manchas contínuas que podem alcançar dezenas de quilómetros.

A paisagem natural decorre de um processo geomorfológico e biogeocénico que lhe confere uma diferenciação estruturada. A sua composição não é aleatória, obedece a ordenações. As diferenciações podem estabelecer-se com mudanças discretas, isto é, repentinas e bem definidas, ou dar-se gradualmente, formando-se espaços de transição com gradientes que por vezes se autonomizam formando ecótonos.³⁶

Dentro da mesma unidade elementar, seja uma clareira de pastorícia, um campo agrícola ou uma mancha florestal, há gradientes a considerar, variações que se reflectem na paisagem.

A paisagem terrestre é heterogénea, dispõe de referências múltiplas que localizam, demarcam e identificam os elementos espaciais da estrutura territorial.

Um padrão de paisagem é configurado pela sua estrutura geomórfica que determina a expressão do relevo, as formações pedológicas e a rede de drenagem, o coberto vegetal e as estruturas construídas associadas aos usos do solo. A consideração dos factores climáticos e a monografia dos sítios elucida sobre a memória materializada na paisagem.

Da análise das formas de ocupação agrária do solo, considerando as relações entre as culturas, as práticas agrícolas e as configurações dos campos, constata-se que estas formas resultam de uma conjugação complexa de múltiplos factores de entre os quais se destacam os de carácter geomorfológico e económico, factores estes que são determinantes para a compreensão das paisagens em espaços de uso agrícola.

Os processos de divisão da propriedade, o parcelamento cadastral, decorrem de múltiplos factores, mas devem ser condicionados por critérios de planeamento do território, observando os efeitos sobre a compartimentação da paisagem.

A relação entre a estrutura agrária e a geomorfologia dos sítios segue critérios distintos daqueles que assistem ao processo de divisão da propriedade, sendo esta particularmente influenciada pela estrutura do povoamento e do seu suporte habitacional. A forma dos campos tende a ser ortogonal quando o relevo é plano a ondulado suave, e assume formas irregulares e orgânicas quando o relevo é movimentado e

³⁶ Um *ecótono* é um ecossistema de encontro e de transição entre dois ou mais ecossistemas distintos onde ocorrem efeitos de bordadura ou de margem.



Figura 1 – Dentro da mesma unidade territorial da classe de uso agrícola ocorrem categorias de uso agrícola estruturalmente diferentes, onde uma não tem edifícios e outra, com relevo mais movimentado, é ocupada com centros de lavoura e habitação (Algarve, escala aproximada 1:15000)

a configuração dos campos tem origem na modelação funcional da paisagem agrária e não tanto na divisão da propriedade. Em todo o caso, não tem sentido uma regulamentação geral e abstracta do regime da habitação em meio rústico, em particular no espaço agrícola, sem ter em consideração as estruturas agrárias às quais a habitação está indissociavelmente ligada. Daí a importância do conteúdo específico de cada plano territorial em matéria de concepção e regulamentação casuística para cada sítio, com base nas opções decorrentes das necessidades das populações e da vontade política do município, atendendo aos conceitos de habitação periurbana em quintas, à questão da habitação secundária e da habitação ao serviço do turismo.



A demarcação de unidades territoriais afectas ao uso agrícola desenvolve-se de forma integrada, a partir da informação sobre a estrutura agrária local, dados de natureza estatística, observação no terreno, elenco das pretensões dos agricultores e da população residente em geral, análise paisagística do território nas suas vertentes biofísica, funcional e estética.

A diversa cartografia temática e a fotointerpretação são uma base de análise importante para ajustar a delimitação das unidades territoriais a lançar na carta corográfica à escala 1:25000. A demarcação da unidade territorial afecta à classe de uso do solo agrícola deve considerar, dentro desta, os perímetros das unidades espaciais afectas às diversas categorias de uso que ocorram dentro da classe. Deverá ainda atender à identificação das catego-



Figura 2 – A tendência natural da população agrícola é concentrar a habitação em aldeias. O planeamento deve prosseguir essa lógica e defender essa estrutura, considerando a dimensão das explorações agrícolas (Torres Novas, escala aproximada 1:10000)

rias de uso dos espaços confinantes com a unidade territorial. Esta operação analítica conjuga-se com o enunciado de medidas de salvaguarda e valorização da unidade territorial, e eventuais propostas de alterações da estrutura existente.

Ao demarcar-se uma unidade territorial afecta à classe de uso agrícola, entenda-se que esta pode ser composta por um conjunto de categorias de uso do solo, onde, para além de se distinguirem diversas fisiografias da própria estrutura da paisagem agrária, podem ocorrer

outras categorias de uso que não a agricultura, mas que na lógica do ordenamento do território e por opção de planeamento se pretende que fiquem integradas na unidade territorial subordinada ao uso agrícola dominante. Este princípio de análise e de ordem taxonómica aplica-se a qualquer classe de uso do solo.

Como se pode constatar pelas figuras seguintes (*ver* figuras 1 e 2), dentro da mesma unidade territorial podem coexistir formas de ocupação do solo com lógicas diferentes, não obstante todas estarem afectas ao uso agrícola.

O SISTEMA DE PLANEAMENTO NA SUA ARTICULAÇÃO COM OS ACTUAIS DIPLOMAS DA RAN E DA REN

É incontestável que os actuais diplomas da RAN e da REN não tiveram eficácia na salvaguarda e valorização dos recursos naturais. Tiveram ainda frequentemente como efeito o abandono do território. Hoje, constata-se que o território está mais desordenado, a paisagem mais degradada, as linhas de água e os aquíferos em geral mais contaminados. Não se evitou o aumento da construção em zonas de cheia, destruíram-se zonas húmidas, agravou-se o desordenamento no litoral, exacerbou-se o conflito com as populações, em vez de as sensibilizar e conquistar para as tarefas de salvaguarda e valorização dos recursos naturais e da paisagem. Nas zonas sujeitas à REN, agravaram-se as infracções de despejo de resíduos de todo o tipo: entulhos, óleos, sucata, etc..

Os conteúdos das leis, dos diversos planos e dos seus respectivos regulamentos devem ser coerentes entre si e traduzir, em tempo útil, a vontade de quem de direito é responsável pela governação. Nesse sentido, é necessário que os planos possam ser elaborados, alterados e operacionalizados de forma expedita, o que não é compatível com o processo extremamente moroso, pesado e labiríntico que vigora actualmente.

Observando os resultados dos PDM de 1.^a geração, verifica-se que dos seus conteúdos não resultam contributos para o fomento da actividade agrícola e ordenamento das explorações, nomeadamente na vertente fundiária. No que diz respeito à protecção dos recursos naturais, também pouco se adianta com os actuais PDM, que praticamente se limitam à questão da delimitação das áreas urbanizáveis e não urbanizáveis,

fazendo-o de uma forma extremamente simplista, errada e com as consequências que estão à vista. Depois de demarcadas as áreas urbanizáveis, a RAN e a REN diluem-se no negativo daquelas, estabelecendo limites, interdições e também, por omissão, a viabilização de construções, geralmente de edifícios, em meio rústico. Na prática, a RAN, como está, coloca-se completamente à margem das questões da agricultura, e a REN em nada se compromete com a protecção e gestão dos recursos naturais, constituindo ambas uma perturbação de carácter proibicionista que não empresta qualquer sentido positivo ao processo de planeamento do território.

O sistema de planeamento, no estado em que se encontra e na forma como tem sido aplicado, bloqueia a decisão política e o desenvolvimento sócio-económico. A objectividade científica e técnica, a confiança e a transparência são requisitos fundamentais no processo de demarcação e afectação de usos do solo. Não pode haver critérios avulsos com resultados absurdos como os que se observam na cartografia da RAN e da REN, onde terrenos idênticos e conexos, separados apenas por limites de propriedades ou administrativos entre concelhos vizinhos, têm classificações completamente díspares. Também neste campo há um trabalho importante de correcção e revisão a desenvolver.

Observemos alguns exemplos de flagrante contradição entre conteúdos regulamentares em vigor:

1. O perímetro de rega de Odemira abrange 11.000 ha de terrenos de regadio, onde os

seus proprietários, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 269/82, de 10 de Julho, actualizado pelo Decreto-Lei n.º 86/2002, de 6 de Abril, são obrigados a praticar a exploração agrícola destes terrenos com níveis de produção mínimos que justifiquem e amortizem o investimento feito na infra-estrutura de rega. Todos estes terrenos agrícolas foram incluídos no Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina, cujo Regulamento proíbe a normal exploração agrícola destes mesmos terrenos. Estas contradições, instaladas nos conteúdos do próprio discurso da Lei, desorientam os agentes económicos, degradam a credibilidade da estrutura jurídico-administrativa e inviabilizam uma prática séria de planeamento.

2. Em Vinhais, Trás-os-Montes, zona de montanha economicamente muito deprimida e despovoada, um pastor que explorava um rebanho em regime de pastoreio livre extensivo necessitava, naturalmente, de construir um ovil de apoio à sua exploração de pastoreio directo. O Ministério da Agricultura reconheceu a pertinência desta benfeitoria de apoio à silvopastorícia, dando um parecer favorável. Acontece que todos os terrenos da zona estavam abrangidos pelo regime da REN, pelo que a pretensão e o projecto de construção do ovil foi conduzida à apreciação da Comissão Nacional da REN, a qual, face ao disposto na Lei, indeferiu o pedido.

Note-se que dentro da REN não são permitidas construções de qualquer tipo e as exclusões só podem ser configuradas e decretadas no âmbito de alterações ao PDM, directamente, ou através de PU, PP ou PEOT. O regime da RAN é menos radical e permite a desafecção casuística, deliberada pelas respectivas comissões, independentemente dos planos territoriais.

Os regimes da RAN e da REN são utilizados para questionar e indeferir pretensões para a ocupação dos solos por urbanizações e outras construções. Criaram-se comissões que, paralelamente às tradicionais instituições competentes em matéria de urbanismo, passaram a ter voz na expansão das urbanizações. Como estas comissões não têm formação específica em matéria de urbanismo, é natural que tendam a subordinar o planeamento urbanístico a uma política distorcida e redutora de defesa de solos e de valores ditos ecológicos. É um critério que, como já se observou, subverte a sequência lógica das afectações de uso do solo e de certa forma contribuiu para descurar a questão central do controlo dos perímetros urbanos e legitimar uma dispersão desordenada das urbanizações, a pretexto de não se encontrarem em solos da RAN ou da REN.

Estes instrumentos, na sua simplicidade primária, são extremamente incertos na forma como são produzidos. Uma carta da RAN para um concelho predominantemente rústico tanto pode exigir um trabalho de muitos meses de uma equipa especializada em pedologia, como pode ser uma mera presunção das características pedológicas, elaborada à margem dos métodos da pedologia, com base em fotointerpretação grosseira dos usos existentes. Em qualquer dos casos nada diz sobre a estrutura do sector agrícola.

Os diplomas do tipo da RAN ou da REN, na prática, ao determinarem os conteúdos dos planos territoriais, tornam-se um sucedâneo desses mesmos planos e defraudam-nos a ponto de sonegar a sua margem conceptual e decisória. Impede-se deste modo a aplicação de princípios e a formalização dos instrumentos que um plano deve incorporar em concreto para regulamentar os usos do solo, atribuídos às diversas unidades territoriais nele configuradas.

Estes diplomas, na forma como se apresentam, estabelecem, de facto, mais do que condicionantes, criam *dictates* que impõem unilateralmente o uso do solo, à margem do trabalho omnicompreensivo dos problemas territoriais, subvertendo a dimensão interdisciplinar e participada do planeamento. Estas demarcações, feitas isoladamente, sem atender às relações com os outros usos do solo e tão-pouco às diversas valências funcionais que se estabelecem nos espaços rústicos, não respeitam o carácter sistémico do planeamento.

No Direito comparado não encontramos qualquer diploma legal que se assemelhe aos da RAN e da REN actualmente em vigor. Constatamos que a demarcação dos espaços agrícolas e de ecossistemas singulares a proteger é normalmente processada nos planos de uso do solo e a condução destes espaços merece uma atenção especial de serviços competentes, onde as populações locais, os proprietários e empresários, no caso dos espaços agrícolas, têm um envolvimento e responsabilidade determinantes.

Já nos anos 70, na legislação espanhola³⁷, surgiu a designação de “áreas de reserva ecológica”, onde se integravam três classes:

1. espaços naturais protegidos (reservas integrais de interesse científico, parques nacionais, sítios naturais de interesse nacional e parques naturais);
2. reservas nacionais de caça;
3. refúgios de caça.

No primeiro caso, contempla-se uma protecção territorial, enquanto nos restantes se visa, essencialmente, a protecção de espécies animais.

Nas **reservas integrais de interesse científico** protege-se e respeita-se em absoluto a formação geomorfológica, a flora e a fauna, evitando-se qualquer acção que possa destruir, deteriorar, alterar, perturbar ou desfigurar a estrutura ecossistémica presente. São espaços interditos ao público e utilizados quase exclusivamente para a investigação científica.

Os **parques nacionais** correspondem a espaços relativamente extensos onde não se verificaram significativas alterações devido à intervenção humana. Compete ao Estado fixar aqui as regras de salvaguarda dos valores naturais e paisagísticos.

Os **sítios naturais de interesse nacional** são espaços de dimensão reduzida com objectivos semelhantes aos dos parques nacionais, mas onde os valores a proteger têm um carácter mais específico.

Nos **parques naturais** exploram-se relações paradigmáticas entre o povoamento, as actividades económicas e a construção e conservação da paisagem e dos recursos naturais. Caracterizam-se por existir, mais do que compatibilidade, uma interdependência entre a conservação dos recursos naturais e as actividades produtivas que podem não se cingir apenas à agricultura, à exploração florestal, silvo-pastoril, artesanato e turismo. Em Portugal, estes conceitos têm sofrido variações atrabiliárias que dificultam as estratégias de planeamento. Note-se que os parques naturais têm sido tratados, em alguns casos, com um estatuto semelhante ao de reservas integrais. Considerando a extensa dimensão dos parques naturais, as actividades económicas instaladas e a estrutura do povoamento, a sua gestão torna-se ex-

³⁷ Comision Interministerial de Medio Ambiente, 1978. *Medio Ambiente en España*, Subsecretaria de Ordenacion Territorial y del Medio Ambiente, Dirección de Acción Territorial y Medio Ambiente, Madrid, 961 pp.

tremamente conflituosa. Justifica-se, contudo, uma aferição cuidada das áreas classificadas, de modo a tornar operacional a sua gestão e inclusão numa figura de “reserva ecológica nacional”.

Todo o processo de demarcação dos usos do solo e da sua regulamentação em plano é uma decisão eminentemente política que emerge necessariamente da ponderação dos factores sócio-económicos relacionados com o território em causa. Por isso, não se pode aceitar uma demarcação de RAN e REN a montante do planeamento, absolutamente indiferente aos factores sócio-económicos e, por muito que surpreenda o leitor menos informado, também não atendendo às questões da estrutura agrária e da ecologia.

São frequentes situações de instalações fabris em que o prédio está totalmente cercado por REN, impedindo a unidade industrial de qualquer expansão, criando constrangimentos graves às empresas a ponto de pôr em risco a sua sobrevivência. Para ultrapassar os entraves, os empresários, as autarquias e o governo enfrentam um percurso burocrático tão pesado, lento e desgastante que se está perante uma grave patologia jurídico-administrativa.

A doutrina mais evoluída sobre Direito do Urbanismo e do Ambiente reconhece os perigos de uma regulamentação proibicionista e radical, que se justifica nas reservas integrais e que não se pode extrapolar, de forma ideológica e emocional, para as restantes partes do território. É necessário promover as políticas de conjugação do desenvolvimento sócio-económico com a conservação dos recursos naturais.

A afectação dos usos do solo é um processo dinâmico que deve tender para a estabilidade

das classes de uso, o que não impede as dinâmicas ao nível das categorias de uso. O facto do planeamento dever preservar as estruturas geomorfológicas consideradas invariantes não significa uma cristalização dos usos e utilizações do solo ou da própria paisagem.

Os recursos naturais têm também uma dimensão temporal, com séries que lhes conferem renovações, direcções, reversibilidades, irreversibilidades e ciclos. É quando se estabelece o contraponto com outros espaços onde os recursos naturais não são dominantes que emerge a importância do espaço territorial como matéria substantiva da política e do poder económico. Citando Urry e Lefebvre “*O espaço não é uma geometria neutra e passiva. O espaço é produzido e reproduzido, representando assim o lugar da luta. Além disso, todos os tipos de fenómenos espaciais – terra, território, lugar, etc. – devem ser compreendidos como parte da mesma estrutura dialéctica do espaço ou espacialização. Embora convencionalmente estes diferentes fenómenos sejam separados, como resultado da fragmentação da análise baseada em disciplinas, deveriam ser agrupados numa estrutura teórica unificada.*” Esta teoria tem necessariamente os seus alicerces na Economia Política e no Direito do Urbanismo.

A demarcação de áreas afectas à RAN e à REN dentro de unidades operativas de planeamento e gestão (UOPG), isto é, em zonas destinadas a ser urbanizadas, dá origem a situações que perturbam de forma caricata o posterior desenho urbano. Se tem sentido classificar valores de carácter ecológico e paisagístico num tecido urbano consolidado ou quando estes se apresentam como elementos singulares e acabados com uma identidade que, de forma clara, permite a sua integração no futuro tecido urbano (conjuntos arquitectónicos, jardins, etc.),

não se entende que uma parte de uma encosta, onde a pendente seja superior a 30% ou uma mancha de solos mais permeáveis ou ainda uma zona que topograficamente se localize na cabeceira de uma linha de água, mereça o estatuto de intocável. Outro problema diz respeito ao cálculo dos índices de construção dentro das UOPG.

As alterações dos usos do solo e as construções são programadas e localizadas em função de áreas e necessidades de desenvolvimento claramente explicitadas e politicamente assumidas. É um procedimento errado determinar isoladamente usos urbanos e usos agrícolas através de pretensas “análises de aptidão do solo”.

Vem isto a propósito do cuidado a ter com a instrumentalização de figuras como a RAN e a REN, as quais devem ter um carácter orientador da gestão territorial e informador das dinâmicas de intervenção planificadora, e não propriamente serem assumidas como usos do solo, reservando este estatuto para os conteúdos da carta de afectação de usos do solo do PDM.

A afectação dos usos, se não for conjugada com o sentido útil da propriedade, à luz de uma política de solos que discipline a sua conservação ou transformação, pode ter efeitos perversos, nomeadamente o de dificultar a disponibilização do solo para o uso que lhe foi atribuído ou de degradar o uso existente que se pretende conservar.

A demarcação das cartas da RAN e da REN é cega relativamente às condições sócio-económicas instaladas ou existentes nos territórios em causa. Acontece que os ordenamentos físicos estão directamente relacionados com as actividades sócio-económicas das populações

residentes, cuja dinamização depende do espaço dado às iniciativas locais. A multiplicação dos centros de decisão, a capacidade de comunicação entre a consciência local e regional, e a partilha de informação entre os diversos níveis operativos do sistema sócio-territorial são factores essenciais para o desenvolvimento e estabilidade do próprio sistema. A crise dos modelos de planificação económica tem causas comuns com a crise da planificação territorial, na medida em que ambos abusam da presunção dogmática de uma racionalidade centralista, que, na prática, se revela ingénua e destruidora das iniciativas locais.

São recorrentes situações em que prédios de instalações fabris importantes estão totalmente cercados por solos da REN, impedindo o crescimento dessas unidades industriais e criando graves constrangimentos ao desenvolvimento sócio-económico, como atrás se referiu.

A operacionalidade do conceito de uso dominante e a sua articulação com os limiares de crescimento das categorias subordinadas, existentes ou admissíveis dentro da unidade territorial, podem ajudar como critérios para uma gestão atenta e esclarecida da afectação dos usos do solo, que deve responder quase em tempo real às necessidades sócio-económicas. Para isso, é importante praticar um planeamento onde a programação e implementação das alterações dos usos do solo se processe em negociação aberta onde as cartas de preços de mercado e a sua avaliação crítica sejam uma das principais bases informadoras da programação de objectivos das acções de planeamento. Os planos territoriais não podem regular o mercado quando na sua substância o ignoram em absoluto.



O diploma da RAN não afecta o solo ao uso agrícola, ignora absolutamente a sua relação com a exploração agrícola, apenas se apresenta como uma condicionante deslocada à urbanização e à construção. Quanto à REN, pretende vincular o solo a um suposto “uso natural”, entregando-o a uma regeneração selvagem, num estado de abandono e de intocabilidade à margem das áreas protegidas de parques e reservas!!!

A afectação dos usos do solo tem uma lógica própria que não se pode confundir com outra operação bem distinta que é o estabelecimento de restrições de utilidade pública ou de servidões administrativas. No contexto actual, quando se afecta um solo ao uso urbano, na planta de ordenamento do PDM, isso não é propriamente uma condicionante, mas sim uma orientação ou determinação de uso; no entanto, quando se afecta um solo ao uso agrícola através da RAN, esta afectação surge duplamente na planta de condicionantes e na de ordenamento. Há uma inquinação ideológica neste procedimento que mina a racionalidade do processo de planeamento. Estamos perante um processo de sublevação dos métodos de planeamento, ao criar-se um poder de decisão sobre a dinâmica dos usos do solo arbitrário e encoberto por uma suposta base técnico-científica que, no caso vertente, é rotundamente falsa.

Assim, a demarcação da RAN e da REN sobrepe-se a tudo antes de se verificarem as condições para uma normal avaliação dos valores, interesses e necessidades territoriais em presença para se proceder a uma afectação integrada dos usos do solo. Esta actuação chega ao caricato das condicionantes da RAN dificultarem e, *in extremis*, interditem a própria actividade agrícola, na medida em que impossibilitam o agricultor de adaptar e organizar o es-

paço da sua exploração. Quanto à REN, merece total desaprovação a forma abusiva como utiliza o conceito de *ecossistema*, assim como o modo dogmático e disparatado como o instrumentaliza. A presença destas figuras nos planos nega ao território abrangido o seu sentido útil.

A observação histórica da génese e do percurso destes diplomas coloca-nos perante uma operação táctica de conquista do poder sobre a economia do território, aí a RAN e a REN são instrumentos de alta eficácia na apropriação administrativa do controlo das dinâmicas de afectação de mais-valias. Já como operadores técnicos do planeamento do território estes regimes primam pelo absurdo e pela irracionalidade, e os resultados estão à vista no desordenamento geral do território, na decadência das estruturas agrárias, no abandono dos espaços silvestres consumidos pelos incêndios em proporções catastróficas e no crescimento urbano injudicioso, alimentando impunemente a especulação imobiliária.

Observe-se o exemplo do Decreto-Lei n.º 20/75, de 21 de Janeiro, que cria o Parque Natural da Ria de Aveiro, no âmbito da Sub-Secretaria de Estado do Ambiente, Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização, e que inclui toda a cidade de Aveiro e as indústrias de química pesada de Estarreja dentro do “Parque Natural” (!) (Figura 3)

Actualmente, a afectação generalizada de usos do solo em plano territorial é uma necessidade jurídica, administrativa e funcional no relacionamento da sociedade contemporânea com o território, daí a razão para se cobrir todo o país com planos disciplinadores dos usos do solo, conciliando as vertentes da salvaguarda de valores naturais, da qualificação da paisagem e do desenvolvimento sócio-económico. Estes planos,

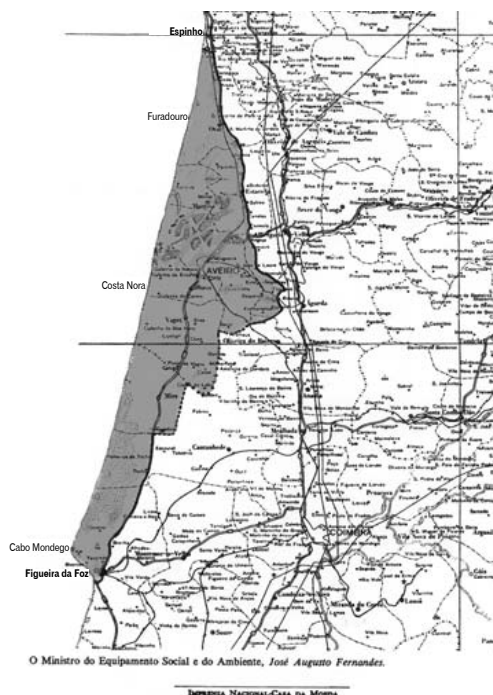


Figura 3 – Limites da “área do Parque Natural da Ria de Aveiro” (in Decreto-Lei n.º 20/75, de 21 de Janeiro).

para terem transparência, carecem de uma procedimentalização no que concerne às alterações dos usos do solo que destes decorre, no sentido de, explicitamente, parametrizar e distribuir as mais-valias e as menos-valias associadas aos novos usos.

É na formação particular de alguns usos, considerando exigências funcionais da utilização e da conservação de valores específicos, que se criam e regulamentam restrições e servidões que geralmente são transversais aos diversos usos do solo que ocorrem dentro da unidade territorial ou na vizinhança significativa do elemento que motiva e justifica essas condicionantes.

A salvaguarda de um uso dominante tem uma lógica e um procedimento diferentes da gestão de usos subordinados. A disciplina de protec-

ção e conservação de uma parcela com os seus valores patrimoniais é distinta das condicionantes que, eventualmente, se estabeleçam sobre parcelas vizinhas, no sentido de assegurar as desejáveis relações de enquadramento para a protecção do património em causa.

Em qualquer caso, tem de prevalecer a responsabilidade da entidade que detém os direitos e deveres de tratar do território em questão, e os planos e demais instrumentos reguladores devem alicerçar-se na viabilidade administrativa e económica da disciplina de uso estabelecida. A eficiência dos diplomas legais e dos planos avalia-se inexoravelmente pelos resultados observados no terreno.

A singularidade do local deve prevalecer sobre os critérios de carácter geral, que só têm sentido como directivas orientadoras. Por isso, a legislação urbanística é indissociável dos planos territoriais para alcançar objectivação. A especificação particular da concepção para cada local emerge como conteúdo essencial dos atributos desse sítio. A argumentação sobre as propostas de uso do solo conjuga a vertente analítica do real, as dimensões conceptuais do plano e as interpretações das disposições legais que se lhe aplicam, mas a esfera do Direito não deve servir para encobrir poderes abusivos da esfera técnica, muito menos aqueles que são errados, como é o caso da RAN e da REN, impedindo, assim, o normal exercício das responsabilidades técnica e política no planeamento do território.

As cartas da RAN e da REN são elaboradas com base em critérios espúrios e impostas como guardiãs de “virtudes naturais”, atropelando o trabalho sério da elaboração dos planos. As dinâmicas observadas e planeadas do uso dominante e das suas relações específicas com outros

usos, eventualmente presentes no interior da unidade territorial, fundamentam o elenco das medidas e acções de salvaguarda e valorização do património natural e paisagístico. Os regulamentos de salvaguarda são supra-estruturais, determinam-se a partir de realidades de suporte, neste caso os usos do solo que devem ser previamente identificados e demarcados. O uso do solo tem de consubstanciar o sentido útil que a sociedade atribui à unidade territorial. A utilização dos espaços tem sempre um enquadramento económico e administrativo, seja para as actividades económicas, em que o solo constitui um factor de produção, seja para a conservação de valores do património natural ou edificado, em que o solo faz parte de um

conjunto preservado, seja ainda para a salvaguarda de funções estritamente geomorfológicas e ecossistémicas, em que o solo assume um carácter infra-estrutural. É nesse enquadramento económico que se avalia a sustentabilidade do uso e a sua viabilidade.

É tão necessário quanto delicado o estabelecimento de regras e condicionamentos aos usos do solo em zonas socialmente activas, isto é, onde existam povoações ou agentes económicos que interfiram de forma directa na dinâmica da paisagem, promovendo alterações de uso ou simples transformações com impacto paisagístico e ambiental. Esta é uma matéria da maior relevância política e económica.

SOBREPOSIÇÕES DA RAN E DA REN

Actualmente, considerando os critérios explicitados nos diplomas da RAN e da REN, os seus regimes são incompatíveis. Acontece que há falta de rigor e de coordenação na elaboração das cartas, sendo muito frequente que o mesmo terreno esteja sujeito aos dois regimes, o que estabelece uma situação absurda, pois, tomado à letra, o regime da REN interdita qualquer mobilização do solo ou “destruição do coberto vegetal”, impondo uma regeneração selvagem da vegetação que espontaneamente cresça no terreno.

As disjunções absolutas, o zonamento radical nunca produziu bons resultados, empobreceu as cidades onde foi aplicado. O “*zoning*” do racionalismo urbanístico não se ajusta ao trabalho sobre os mosaicos dos usos do solo e sobre as redes que os cruzam e estruturam. Esse radicalismo corresponde, na prática, à confusão entre modelo ou configuração esquemática de uma estrutura e o seu desenvolvimento em plano e projecto para um espaço concreto, real, enriquecido pela sua própria diversidade e vivência.

Numa leitura realista, encontramos paisagens onde o uso agrícola é dominante e cujos campos marginam cursos de água ou são envolvidos por cortinas e orlas arbóreas, apresentando um sistema onde os valores da estrutura agrária se conjugam com ecossistemas ribeirinhos, cursos de água e valores paisagísticos que merecem ser considerados numa reserva de valores ecossistémicos e paisagísticos. A legislação nesta matéria só pode ser consequente se for articulada com a sua aplicação no terreno à gestão de unidades concretas. Vem aqui a propósito referir o diploma do Regime Florestal, que de uma forma notável explicita orientações precisas para a sua aplicação prática.



RESE
ECOLÓGICA

CAPÍTULO II**RESERVA
ECOLÓGICA
NACIONAL**

**RESERVA
NACIONAL**

ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DOS DIPLOMAS DA REN

▶ DECRETO-LEI N.º 357/75, DE 8 DE JULHO

O Decreto-Lei n.º 357/75, precursor da REN, condiciona a autorização camarária toda a destruição de revestimento vegetal em terrenos não-agrícolas (portanto, em terrenos silvestres), ignorando o facto dessas operações serem da competência dos serviços florestais. Seria positivo fomentar uma cooperação entre os proprietários dos terrenos silvestres, as autarquias, os serviços florestais e outros serviços competentes para participar na gestão dos recursos naturais, contudo, a lei não vai nesse sentido.

Sublinha-se aqui o facto de, inicialmente, se atribuir este poder às câmaras municipais, que não tinham, nem têm, escala ou capacidade para se substituírem aos serviços florestais, os quais operam, claramente, a um nível regional.

▶ DECRETO-LEI N.º 321/83, DE 5 DE JULHO

O Decreto-Lei n.º 321/83, no seu preâmbulo, afirma que *“o primeiro passo na concretização de uma política de ordenamento do território à escala nacional foi dado com a institucionalização da Reserva Agrícola Nacional (...) O segundo será dado com a criação da Reserva Ecológica Nacional”*. Este discurso tem a utilidade de elucidar sobre o pensamento do legislador e sobre o seu desconhecimento relativamente à História do Planeamento do Território em Portugal.

Os objectivos são incertos, propondo-se *“salvaguardar, em determinadas áreas, a estrutura biofísica necessária para que se possa realizar*

a exploração dos recursos e a utilização do território sem que sejam degradadas determinadas circunstâncias e capacidades de que dependem a estabilidade e fertilidade das regiões, bem como a permanência de muitos dos seus valores económicos, sociais e culturais”. Ora, como se verá, a lei é cega relativamente a actividades exploratórias de recursos ou a qualquer outra forma de utilização do território. Nada no processo da REN identifica ou analisa valores económicos, sociais ou culturais, pelo que a sua referência no preâmbulo é inconsequente.

A vertente ideológica do diploma é flagrante, porquanto são igualmente válidas as antíteses das suas asserções. No espírito desta lei, a construção de infra-estruturas e de conjuntos fabris ou a expansão de áreas urbanas afectam gravemente a estabilidade ecológica das regiões. Se isso é verdade em determinadas situações, já noutras sucede o contrário, dado que a falta de infra-estruturas de desenvolvimento industrial, de emprego e de oferta de espaços urbanos adequados degrada o tecido social, o território e a paisagem. A revisão do diploma deve isentá-lo de preconceitos de cariz ideológico.

O art.º 2.º estabelece que a REN é constituída por ecossistemas costeiros, incluindo aqui praias, sistemas dunares fronteiros ao mar e arribas. É importante que o planeamento disponha de instrumentos para a protecção destas formações geomorfológicas, os quais devem ser elaborados nos PDM e desenvolvidos em planos sectoriais de pormenorização e gestão. Quanto ao estabelecimento taxativo de faixas de protecção de até 200 m para o interior do rebordo das arribas e de 500 m para além da linha máxima de preia-mar de águas vivas, trata-se de uma mé-

trica arbitrária que, na sua rigidez, se confronta frequentemente com situações em que não tem sentido.

A demarcação de valores no litoral deverá ter em consideração que existem troços costeiros com dinâmicas completamente diferentes: enquanto uns são relativamente estáveis (especialmente os de arribas talhadas em rochas bem consolidadas e pouco fissuradas), outros, pelo contrário, são particularmente sensíveis à erosão. Vejam-se os casos de Espinho, onde a linha de costa recuou 180 m em 22 anos (entre 1889 e 1911; Mota Oliveira e Martins, 1991³⁸) e Vale do Lobo – Algarve, esse recuo foi de 100 m em 22 anos (entre 1975 e 1995; Ramos Pereira *et al*, 2000³⁹).

A protecção de estuários e rias também é plenamente justificada, sendo, no entanto, questionável a fixação da faixa de 100 m. Estas envolventes devem ser demarcadas de forma casuística.

Referem-se depois “ecossistemas interiores”, onde se continuam a elencar zonas sensíveis (lagoas, albufeiras, leitos menores dos cursos de água e suas margens), todas elas a merecer medidas de salvaguarda que, de forma bem explícita, estão já contempladas em legislação específica.

As cabeceiras de cursos de água têm uma demarcação sempre imprecisa, correspondem a geomorfismos muito variados, pelo que não se recomenda a sua inclusão numa lei como a da REN, onde necessariamente teriam uma demarcação subjectiva, senão mesmo arbitrária.

As encostas de declive superior a 25% merecem cuidados especiais de modelação quando são adaptadas para a agricultura; as práticas silvícolas carecem igualmente de técnicas de controlo da morfogénese; o urbanismo tem padrões de desenho que se ajustam aos relevos mais acidentados. No entanto, ponderando estes saberes, não há motivo para impor restrições gerais à afectação de uso nestes casos, utilizando apenas o critério do declive, a ponto de interditar aí a alteração do uso e das utilizações do solo.

O mesmo se pode dizer das áreas escarpadas. Nada há a obstar em que se identifiquem tais sítios acidentados, onde há que ter os devidos cuidados, mas aplicar-lhes um estatuto geral de instabilidade é um exagero que pode impedir intervenções oportunas e qualificadoras (veja-se o caso do Hotel do Mar, em Sesimbra, ou do passeio das virtudes no Porto).

O critério do declive, por si só, não é recomendável, dado que a instabilidade de vertentes depende, normalmente, da conjugação de diversos factores. Veja-se, por exemplo, o caso da região a norte de Lisboa (Zêzere, 2001⁴⁰), onde a instabilidade de vertentes depende de uma série de factores condicionantes, a saber: declives superiores a 15°, vertentes cataclinais, formações geológicas com comportamento plástico, estrutura geológica alternada com formações geológicas permeáveis *versus* formações impermeáveis, concavidades topográficas nas vertentes, drenagem deficiente, rupturas de declive artificiais, como taludes, devendo considerar-se a existência, em simultâneo, de mais do que um factor e com análise *in loco*, o que de todo não é feito na demarcação da REN.

38 Mota Oliveira, I.B. e Martins, L.M.P. (1991) – *Obras de Defesa e de Reconstituição das Praias de Espinho, Recursos Hídricos*, vol.12, n.º 1-2, p. 71-88.

39 Ramos Pereira, A.R.; Ramos, C.; Laranjeira, M. (2000) – *A Reserva Ecológica Nacional (REN): sua importância para o Ambiente e Ordenamento do Território*; Finisterra, Revista Portuguesa de Geografia, vol. XXXV, n.º 70, p.7-40.

40 Zêzere, J.L. (2001) – *Distribuição e Ritmo dos Movimentos de Vertente na região a Norte de Lisboa*, Centro de Estudos Geográficos, Área de Geografia Física e Ambiente, rel. N.º 38, Lisboa, 167p.

Tomar as áreas de infiltração máxima, definidas pela natureza geológica, como zonas sensíveis encontra tantos argumentos como os que se poderiam apresentar para as zonas pouco permeáveis, onde a diminuição da permeabilidade tem reflexos no aumento dos caudais. Se a ideia é cuidar dos lençóis freáticos, esta particularização é muito simplista e não justifica que se lance uma restrição de princípio, invocando a elevada permeabilidade do solo e da formação geológica subjacente, sem atender a outros factores. É bom lembrar que a maior parte da água utilizada em Portugal (61%; PNA, 2001⁴¹) nas diversas actividades humanas provém dos aquíferos. Deste modo, deverão ser devidamente protegidos e geridos aqueles aquíferos que, pelas suas reservas e disponibilidades hídricas, assumem uma importância estratégica a nível nacional, regional ou local. Estes aquíferos estão devidamente identificados no Plano Nacional da Água e nos diversos planos de bacia hidrográfica. Deve haver uma disciplina específica para as áreas de recarga destes aquíferos, definida em planos territoriais, o que não se compadece com as proibições cegas aplicadas ao conceito deslocado de “áreas de infiltração máxima”, considerando que muitas formações geológicas de elevada permeabilidade não têm expressão na recarga dos citados aquíferos. Mesmo nas áreas cársicas, onde o maior receio é a poluição dos aquíferos, a solução não pode ser o congelamento simples de toda e qualquer expansão urbana, cabendo ao planeamento encontrar soluções específicas.

Quanto às áreas abandonadas, erodidas e degradadas, no estado em que se apresentam, carecem de intervenções de recuperação e de reconversão, e não de protecção. Daí a necessidade de se distinguirem os valores das situações de risco.

Note-se que a filosofia da REN consiste em promover o abandono dos espaços afectos ao seu regime, na medida em que no n.º 1 do art.º 3.º proíbe “*todas as acções que diminuam ou destruam as suas funções e potencialidades, nomeadamente vias de comunicação e acessos, construção de edifícios, aterros e escavações, destruição do coberto vegetal e vida animal*”. Ora, acontece que para o desempenho das funções e aproveitamento das potencialidades do território é necessário e normal promover de forma criteriosa estas acções radicalmente proibidas (“todas as acções”).

Mesmo nas zonas classificadas de parques e reservas quantas vezes não é necessário intervir com construção de vias e acessos, edifícios de apoio, desbastes selectivos de vegetação, nomeadamente de infestantes, e tratamentos fitossanitários para combater pragas e doenças? Assim, por exemplo, é interdito o combate à processionária que ataca parte dos nossos pinhais porque é literalmente proibido destruir a “vida animal”.

No n.º 2 remete-se para um diploma regulamentar a abertura de excepções. Este modo de legislar não é recomendável, porque, em última instância, cultiva a arbitrariedade e a ilegalidade.

A ocupação de terrenos laterais às auto-estradas e vias rápidas está regulamentada em sede própria e não se vislumbram os valores ecológicos decorrentes dessa vizinhança. O que existe é um efeito de poluição sonora que deve condicionar as actividades nesses corredores e há necessidade de eventuais alargamentos das vias, problemas que não se catalogam no domínio de uma reserva ecológica.

41 INAG (2001) – Plano Nacional da Água, MAOT, Lisboa.

Por fim, a alínea j), ainda dentro do número referente aos ecossistemas interiores, cativa “*uma faixa de 200 m ao longo de toda a costa marítima natural, no sentido do oceano*”, eximindo-se de qualquer responsabilidade perante as restrições e efeitos lesivos de direitos de terceiros.

Sem estabelecer qualquer trabalho concreto de cooperação com outras entidades públicas e privadas no sentido de promover a salvaguarda e valorização dos recursos naturais, a REN mais não faz do que atribuir a um “Conselho” e a um conjunto de comissões meramente administrativas um poder, de facto quase absoluto, de interferir sobre o planeamento do território e de condicionar, de forma arbitrária, a classificação de cerca de 40% do território nacional.

Desconhece-se qualquer trabalho de cariz científico, técnico ou jurídico que tenha precedido a redacção deste diploma e que o fundamente. A natureza do diploma só permite a sua instrumentalização política na esfera da disputa de poderes em matéria de controlo da economia e de direito do urbanismo.

Refira-se que o Decreto-Lei n.º 321/83 previa excepções a definir num prazo de 120 dias em diploma regulamentar (n.º 2 do art.º 3.º), o qual, no entanto, nunca chegou a ser publicado, o que motivou, em 1989, um parecer da Procuradoria-Geral da República que concluiu pela inexequibilidade do mencionado Decreto-Lei.

► **DECRETO-LEI N.º 139/89,** **DE 28 DE ABRIL**

Revogando o Decreto-Lei n.º 357/75, de 8 de Julho, o legislador observa no preâmbulo que, ao pretender “*pôr termo a acções que se traduziam na destruição sistemática e injustificada*

do revestimento vegetal e do relevo natural”, este visava de facto criar “*situações susceptíveis de serem ulteriormente apresentadas aos órgãos decisórios, como argumento a favor do deferimento de pretensões de alterar a afectação dos solos em causa*”. A atenção do diploma é dirigida, não para a conservação dos valores naturais, mas para a afectação dos solos aos diversos usos. Esta lei é um instrumento poderoso o jogo da decisão sobre a alteração dos usos do solo, principalmente no que diz respeito à prerrogativa de considerar se o terreno é ou não urbanizável. Ora, o exercício deste poder não deve, por princípio, ser escamoteado.

Decreta-se que “*carecem de licença das câmaras municipais*” as “*acções de destruição do revestimento vegetal que não tenham fins agrícolas*” (alínea a)), bem como as “*acções de aterro ou escavação que conduzam à alteração do relevo natural e das camadas de solo arável*” (alínea b)).

Depreende-se da alínea a) que toda a condução dos espaços silvestres nas áreas da REN ficava dependente de um licenciamento camarário, o que é deslocado, considerando o carácter de rotina destas operações e o facto de estarem na esfera técnica dos serviços florestais.

Assim, fora dos espaços agrícolas, fica disfuncionalmente condicionada a limpeza de matos ou queimadas controladas necessárias para a formação de pastos para a silvopastorícia e os desbastes e cortes da exploração florestal em terrenos da REN. De cada vez que se queira limpar uma mata passa a ser necessária licença camarária. Constata-se um agravamento gratuito do peso da burocracia administrativa.

Relativamente à alínea b), sublinha-se que qualquer acção de aterro ou escavação tem

uma finalidade, está associada à realização de uma obra (construção de uma via, armação de uma encosta em socacos ou modelação de um campo de cultivo). Trata-se de operações que devem ter um projecto de especialidade que a lei prevê que seja licenciado e assistido pelas entidades competentes. Contudo, à luz dos princípios gerais da conservação da paisagem, é defensável que não se proceda à realização de aterros ou de escavações de forma aleatória e irreflectida e, tão-pouco, que se destrua sem razão e justificação válidas o solo arável, o que já se encontra previsto na Lei.

A terminologia utilizada (por exemplo, “destruição”) tem uma carga ideológica não negligenciável para a análise dos propósitos do legislador.

É também inadmissível que uma lei com os propósitos da REN ignore em absoluto a Lei do Regime Florestal que se encontrava (e encontra ainda) em vigor. Este facto comporta seguramente uma das chaves para decifrar as motivações, interesses e disputas de poderes político-administrativos que enquadram o historial da REN. Seria uma inestimável ajuda conhecer a verdade histórica dos factos.

De qualquer modo, o lastro desse jogo político condiciona ainda de forma indelével todo o esforço de revisão da REN que o Estado se proponha levar a cabo.

► **DECRETO-LEI N.º 93/90,** **DE 19 DE MARÇO**

O preâmbulo do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de Março, começa por sustentar que o Decreto-Lei n.º 321/83, de 5 de Julho, criou a REN com “a finalidade de possibilitar a exploração dos recursos e a utilização do território

com salvaguarda de determinadas funções e potencialidades”. Ora, o diploma em causa interdita qualquer exploração ou utilização do território.

Mais adiante, constata não ser “ainda possível delimitar as áreas a integrar e a excluir da REN”. As cartas da REN, cuja elaboração estava cometida às antigas direcções regionais de ambiente, actualmente integradas nas CCDR, foram, na sua generalidade, produzidas pelas equipas que elaboraram os PDM com uma supervisão, mais ou menos articulada, dos serviços competentes. Assim se produziram as cartas da “REN bruta”, onde se incluíram todas as áreas resultantes de uma aplicação cega e taxativa dos indicadores da lei, muito permeáveis a diferentes leituras e interpretações. Esta carta é acompanhada de uma outra carta onde se demarcam as áreas da REN já ocupadas, comprometidas, ou que se pretendem excluir do regime por razões diversas que se prendem com dinâmicas de desenvolvimento, e de um relatório justificativo destas propostas de exclusão elaborado pela câmara municipal. O processo sobe depois à Comissão Nacional da REN para apreciação.

Merece aqui reparo o carácter paralelo deste instrumento relativamente ao PDM, usando de critérios extremamente redutores e primários para condicionar drasticamente o processo de ordenamento do território, impondo-lhe *ab initio* um regime radicalmente restritivo, indiferente às realidades singulares dos sítios e das populações. Para superar este proibicionismo cego, os proprietários, agricultores, outros utentes do território, e mesmo as próprias autarquias, têm que requerer à comissão da REN, através de uma reclamação, autorização para a realização de qualquer intervenção que queiram levar a cabo no seu terreno. Há casos

de agricultores a pedir autorização para a construção de uma cabine para proteger e guardar uma motobomba de rega, para ampliar um estábulo, construir um muro, abrir um caminho, acções que, mesmo perante a evidência da sua necessidade e pertinência, a comissão se vê obrigada a indeferir face ao conteúdo e forma da lei. São frequentes, nas actas, declarações de voto de membros da comissão ressaltando que a pretensão em causa tem cabimento e não afectaria de modo algum os valores naturais e paisagísticos do sítio, mas o indeferimento é inevitável. O requerente poderá voltar a reclamar e, por excepção, através de um reconhecimento do interesse público dessa pretensão, apreciado ao mais alto nível do Estado, é possível conseguir a autorização para uma desafectação.

► **DECRETO-LEI N.º 316/90,**
DE 13 DE OUTUBRO

Esta reformulação surge em resultado da criação do Ministério do Ambiente e Recursos Naturais. As áreas a integrar e a excluir da REN são aprovadas por uma comissão interministerial e a câmara municipal do município em causa não é directamente ouvida, tão-pouco a Assembleia Municipal.

Este tratamento é grave sob o ponto de vista do desejável bom relacionamento entre o Es-

tado e as autarquias, e subverte o Direito na esfera das competências dos municípios em matéria de planeamento do território.

► **DECRETO-LEI N.º 213/92,**
DE 12 DE OUTUBRO

O Decreto-Lei n.º 213/92 veio introduzir alterações ao regime da REN no sentido de o tornar ainda mais restritivo e inflexível. Algumas excepções previstas no art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 93/90 foram eliminadas, como *“a realização de acções que, pela sua natureza e dimensão, sejam insusceptíveis de prejudicar o equilíbrio ecológico daquelas áreas”* e *“a realização de acções de reconhecido interesse público, nacional, regional ou local, desde que seja demonstrado não haver alternativa económica aceitável para a sua realização”*, a qual assumiu um peso burocrático manifestamente maior, sendo apenas exceptuada *“a realização de acções de interesse público como tal reconhecido por despacho conjunto do Ministro do Planeamento e da Administração do Território, do Ministro do Ambiente e Recursos Naturais e do ministro competente em razão da matéria”*.

Deste modo, agrava-se o determinismo cego e dogmático do diploma, o qual acaba por retirar às próprias comissões da REN margem de apreciação e de ajustamento para considerar excepções ao regime.

EXEMPLOS DAS LIMITAÇÕES DA ACTUAL REN

Se partirmos do pressuposto de que a actual REN visa proteger a biodiversidade do país, quer em termos de espécies, quer em termos de *habitats*, necessariamente deveremos comparar a sua eficácia com o instrumento-mor de conservação da biodiversidade da União Europeia, a *Directiva Habitats*. Esta directiva baseia-se na existência no terreno, concreta, actual e objectiva, de *habitats* e/ou espécies protegidas.

Ao contrário da REN, cuja classificação se furta à taxonomia científica de organismos e comunidades, a classificação da *Directiva Habitats* indica um conjunto de espécies vegetais, animais e *habitats* que devem comprovadamente estar presentes numa dada área para que esta seja classificada como carente de medidas proteccionistas. Assim, ao contrário da REN actual, cuja classificação depende largamente de critérios vagos como ser uma “zona côncava a

Seqüência temporal ou espacial	Descrição	Designação fitossociológica	Espécies bioindicadoras e afins
Primeira colonização vegetal das zonas palustres	Caniçais sobre águas paradas	Scirpo-Phragmiteto australis	Phragmites australis Scirpus maritimus Typha domingensis Lythrum salicaria Veronica anagallis-aquatica
Orla entre o bosque paludoso e as massas de água	Salgueirais	Saliceto atrocinereo-australis (código Habitat: 92A0)	Salix salviifolia ssp australis * Salix atrocinerea Salix x secalliana
Bosques ripícolas de solos permanentemente húmidos	Freixiais	Ficario ranunculoidis-Fraxinetum angustifoliae	Fraxinus angustifolia Rubus ulmifolius Securinega tinctoria Vitis sylvestris Arum italicum
Vegetação resultante da degradação dos freixiais e salgueirais	Silvados	Lonicero hispanicae-Rubetum ulmifolii	Rubus ulmifolius Lonicera hispanica Rosa canina Rosa pouzinii
Vegetação resultante da degradação dos silvados	Prados húmidos mediterrânicos	Holoschoeno-Juncetum acuti (código Habitat: 6420)	Juncus acutus Scirpus holoschoenus Lythrum junceum Oenanthe lachenalli Mentha pulegium

Realçados em tons de cinza vão alguns dos *habitats* protegidos pela *Directiva Habitats*.

Quadro 1 – Dinâmica vegetal de uma sucessão ecológica palustre algarbiense

montante de uma linha de água”, e que presuppõe que aí se poderá encontrar “*uma maior diversidade e raridade dos factores ecológicos presentes*”, a Directiva *Habitats* passa a discriminá-los em termos de biodiversidade⁴² específica, sem margem para subjectivismos.⁴³

Apesar das considerações precedentes, é preciso notar que não basta indicar com precisão taxonómica qual é a biodiversidade que se pretende conservar; é também imprescindível ponderar a viabilidade da sua conservação. Há ecossistemas raros que são instáveis *per si*, cuja manutenção requer intervenções humanas mais ou menos onerosas. É o caso de muitos *habitats* arbustivos ou pratenses do nosso país.

Vejamos, no Quadro 1, o exemplo de uma zona paludosa na parte meridional do país.

O caso presente ilustra o que sucede em muitas várzeas e veigas do Sul, outrora ocupadas por pauis e pântanos. Suponhamos, como aconteceu na maioria dos casos, que partes dessas zonas húmidas foram secas e adaptadas para a agricultura de regadio. Actualmente, a zona do paul encontra-se em adiantado estado de assoreamento, e em termos de conservação da natureza autóctone não resta mais do que a etapa degradada e pobre da sucessão ecológica local – no caso vertente, prados húmidos mediterrânicos, os quais são identificados pela Rede Natura 2000 com o código *Habitat* 6420. Se se desejar manter perpetuamente os prados, há que investir em pastorícia, em desmatamentos, em roças e numa série de operações que impeçam o retomar da sucessão ecológica que, lenta mas seguramente, conduziria à reinstalação de bosques edafohigrófilos.

Resta ainda considerar o impacto das actuais reservas ecológica e agrícola sobre este ecossistema. Tratando-se de uma zona húmida sujeita a cheias, estaria afectada à REN. Quanto aos espaços agrícolas, a sua classificação seria imprevisível, podendo ser incluídos na RAN, na REN ou em ambas. Perante uma situação destas, seria desejável a recuperação artificial das etapas mais evoluídas da série, criando o máximo de diversidade que este ecossistema potencia, o que só seria possível a médio prazo através de técnicas de silvicultura e de arquitectura paisagista.

Entretanto, o assoreamento irreversível (a menos que haja intervenção humana) das zonas húmidas que fez desaparecer os lagoachos, eliminou a maioria da avifauna nativa. Paralelamente, é de esperar que as actividades agrícolas intensivas, por força da utilização de adubos, tenham eutrofizado as águas a jusante. Ou seja, a agricultura que a RAN subvenciona destrói a biodiversidade que a REN diz proteger.

O regime da REN não se alicerça nem se informa nestas realidades e afirma-se no sentido de cristalizar a situação pré-existente, interditando qualquer alteração. É neste sentido que o regime da REN é mais proibicionista do que os estatutos das áreas classificadas, onde os órgãos directivos desenvolvem os seus planos de ordenamento que podem incluir acções de valorização como as referidas neste exemplo esquemático.

Observemos ainda outro exemplo, desta vez relativo ao centro-oeste estremenho português. As suas sucessões ecológicas (*séries de vegetação*) comportam-se da seguinte forma:

42 A influência que a REN poderá ter sobre a conservação dos solos ou sobre a qualidade dos recursos hídricos é tratada alhures neste documento.

43 Se não forem definidos de forma objectiva os valores que a REN ambiciona proteger, tão-pouco será possível avaliar a sua eficácia. Esta é uma das principais fraquezas do regime actualmente em vigor.

Condições edafo-climáticas

Solos	calcários	siliciosos, frescos	indiferente	indiferente
Regime hídrico	sub-húmido	sub-húmido	húmido	elevada humidade edáfica
Regime térmico	mesomediterrânico	mesomediterrânicos	mesomediterrânicos	indiferente
Etapa-clímax	Cercal (Hab. 9240) <i>Quercus broteroi</i> <i>Rhamnus alaternus</i> <i>Arbutus unedo</i> <i>Pistacia lentiscus</i> <i>Laurus nobilis</i> <i>Myrtus communis</i> <i>Crataegus monogyna</i>	Sobral (Hab. 9330) <i>Quercus suber</i> <i>Olea sylvestris</i> <i>Rhamnus alaternus</i> <i>Viburnum tinus</i> <i>Myrtus communis</i> <i>Phillyrea latifolia</i>	Carvalho <i>Quercus pyrenaica</i> <i>Quercus robur</i> <i>Acer pseudoplatanus</i> <i>Castanea sativa</i> <i>Quercus broteroi</i>	Freixial <i>Fraxinus angustifolia</i> <i>Populus nigra</i> <i>Salix atrocinerea</i> <i>Scrophularia scorodonia</i> <i>Arum italicum</i>
	1.ª etapa degradativa	Carrascal <i>Quercus coccifera</i> <i>Rhamnus alaternus</i> <i>Daphne gnidium</i> <i>Olea sylvestris</i> <i>Phillyrea angustifolia</i> <i>Pistacia lentiscus</i>	Urzal (Hab. 4030) <i>Erica scoparia</i> <i>Quercus lusitanica</i> <i>Calluna vulgaris</i> <i>Genista triacanthus</i> <i>Cistus salviifolius</i> <i>Pteridium aquilinum</i>	Giestal <i>Cytisus striatus</i> <i>Erica scoparia</i> <i>Erica arborea</i> <i>Erica ciliaris</i> <i>Rubus ulmifolius</i>
2.ª etapa degradativa	Tojal (Hab. 6220) <i>Ulex densus</i> <i>Salvia sclarioides</i> <i>Brachypodium phoenicoides</i> <i>Daphne gnidium</i>	Tojal <i>Ulex jussiaei</i> <i>Calluna vulgaris</i> <i>Lavandula luisieri</i> <i>Cistus salviifolius</i>		Juncal (Hab. 6420) <i>Scirpus holoscenus</i> <i>Trifolium resupinatum</i> <i>Cyperus longus</i> <i>Holcus lanatus</i>

Quadro 2 – Dinâmica sucessional das sucessões ecológicas estremenhas

À semelhança do exemplo anterior, também aqui vão realçados em tons de cinza alguns dos *habitats* protegidos pela Directiva *Habitats*. Ora, os *habitats* de menor biomassa (tojais, juncais, urzais) são meras etapas degradativas dos bosques; a longo prazo serão colonizados e ocupados por bosques (cercais, sobrais, freixiais). Entretanto, certas etapas arbustivas antecessoras do bosque (carrascais, urzais, giestais) constituem precisamente as etapas mais facilmente inflamáveis da sucessão ecológica, ou seja, encerram os maiores perigos de incêndio. O actual regime da REN estipula, para estas áreas, uma não-interferência no coberto vegetal. Semelhante instrução vem agravar os riscos de incêndio a curto e médio prazo, e dilatar desnecessariamente o prazo de reconstituição dos bosques climáticos. O que seria desejável para a REN, quer do ponto de vista da biodiversidade, quer do ponto de vista da prevenção de incêndios, seria a florestação imediata com espécies arbóreas nativas.

APRECIÇÃO DA PROPOSTA DE “USOS E ACÇÕES COMPATÍVEIS COM A RESERVA ECOLÓGICA NACIONAL”

A Comissão Nacional da Reserva Ecológica Nacional, em Outubro de 1997, constituiu um grupo de trabalho incumbido de elaborar uma proposta de “*usos e actividades compatíveis com cada um dos ecossistemas da REN*”.

O problema surge logo no facto incontornável da classificação da REN, nos termos da lei em vigor, não identificar ecossistemas. Este equívoco, cultivado para além de tudo o que é razoável, é fatal e, ao ser escamoteado, tira toda a validade a qualquer reflexão e discussão subsequentes. Posteriormente, o grupo de trabalho apresentou uma proposta que, no seu texto introdutório, tem o mérito de referir:

1. “*o facto do texto actual ser extremamente rígido (em particular após a existência de plano municipal de ordenamento do território)*”;
2. “*não permitindo o regime de excepção dar resposta a situações que necessitam de enquadramento mais realista face ao tipo de ocupação, uso e transformação do solo*”;
3. “*tal regime é de tal forma proibitivo que, com alguma frequência, surgem pedidos de intervenção que, embora se integrem no espírito da lei (e/ou nos objectivos dos planos de ordenamento), violam contudo o que nela é estipulado*”;
4. “*uma infinidade de situações ocorrem, seja no âmbito da manutenção das actividades tradicionais seja de novos usos, que no entanto colidem com o regime jurídico da REN. Caso não venham a ser devidamente enquadrados na legislação, correr-se-á o risco de aquele se tornar desfasado da realidade e, conseqüentemente, de criar insatisfação generalizada nos diversos sectores, permitindo aumentar o descrédito quanto a esta*

condicionante, o que aliás resulta com frequência no seu incumprimento”.

Ora, um quadro de compatibilidades não resolve a questão. O problema está no facto da REN não partir de uma lógica de usos do solo, de ignorar as dinâmicas sociais de ocupação, uso e transformação do solo, de não ponderar o sentido útil e funcional da propriedade fundiária e de tão-pouco identificar os valores naturais a proteger.

Se a REN tivesse como fundamento os predicados associados a recursos e valores naturais concretos, poderia ser concebida e utilizada como uma referência instrutora de políticas e acções de salvaguarda em múltiplas realidades territoriais que podem ocorrer em qualquer categoria de uso do solo onde se pretende que sejam enquadrados e protegidos aqueles valores. Não é isso que nos é apresentado com a listagem dos usos e acções compatíveis, porquanto se mantêm inquestionáveis e inalterados o processo e critério atrabiliários de demarcação que estabelecem à partida um *nonsense*, que perturba e, em muitos casos, mesmo impossibilita o ordenamento do território.

Depois, com o território retalhado pelas manchas da REN, a confusão e a conflitualidade estão instaladas, a tal ponto que de pouco servirá o paliativo das “compatibilidades” fora do contexto do planeamento integrado dos usos do solo. Isto para além da questão do exercício do poder de decidir sobre a afectação dos usos do solo e dos seus enquadramentos institucionais. Há uma irracionalidade de fundo que só se ultrapassa com uma alteração conceptual.

A lista dos “usos e acções compatíveis/ecossistema”⁴⁴, considerando que mais de 40% do território estão afectos à REN, cria um poder administrativo unilateral sobre os seguintes sectores e actividades sócio-económicas:

1. sector agrícola;
2. acções de prospecção e pesquisa geológica e hidrogeológica;
3. exploração de recursos geológicos;
4. indústria transformadora;
5. sector do turismo;
6. prédios militares;
7. infra-estruturas de abastecimento público de água e tratamento de efluentes;
8. beneficiação de estradas e caminhos municipais existentes;
9. alteração e ampliação de construções existentes;
10. instalação de aquaculturas nas zonas costeiras;
11. parques eólicos;
12. acções de preservação e valorização dos ecossistemas;
13. redes eléctricas aéreas e antenas de rádios e teledifusão;
14. redes subterrâneas eléctricas e de telecomunicações, redes de saneamento básico e condutas de gás;
15. vedações em sebe viva ou postes de madeira e fiadas de arame ou rede;
16. áreas urbanas.

Sobre todos estes sectores e actividades, os poderes da REN, mantendo a sua base irracional, sobrepõem-se de forma grave aos organismos competentes e condicionam áreas territoriais a partir de demarcações que não têm correspondência nem se integram numa planificação territorial consequente. É à luz desta realidade que a “questão das compatibilidades” se apresenta como mais uma manobra ardilosa para esconder a essência do problema e prolongar, senão mesmo aumentar, os poderes interessados em manter esta situação patológica do sistema de planeamento, responsável em larga medida pelo desordenamento do território a nível nacional.

Alguns dos conteúdos substantivos desta proposta poderiam ser úteis se tratados ao nível de orientações, referências técnicas e cuidados para a análise casuística das situações tipificadas, análise essa a desenvolver em sede do organismo competente e do licenciamento municipal. Não se justifica a duplicação de procedimentos administrativos com os custos que essa burocracia acarreta, tão-pouco é aceitável o peso centralizador deste sistema.

44 Não se compreende aqui a utilização do termo *ecossistema*, que remete para uma instrumentalização ideológica do conceito.

IMPLICAÇÕES DA REN COM AS ÁREAS DE APROVEITAMENTO HIDROAGRÍCOLA

Nos termos do Decreto-Lei n.º 269/82, de 10 de Julho, “*são consideradas de fomento hidroagrícola as obras de aproveitamento de águas do domínio público para rega, enateiramento ou colmatagem, drenagem, enxugo e defesa dos terrenos para fins agrícolas, adaptação ao regadio das terras beneficiadas, melhoria de regadios existentes e a conveniente estruturação agrária*”, sendo que “*as águas particulares ou por qualquer título sujeitas ao seu regime podem também, mediante indemnização prévia, ser aproveitadas para obras de fomento hidroagrícola ou, quando adstritas a regadios existentes, ser redistribuídas sem prejuízo dos direitos existentes*”.

A iniciativa da realização de obras de aproveitamento hidroagrícola parte do Estado, quando se trate de obras de interesse nacional, de obras de interesse regional e de obras de interesse local com elevado impacte colectivo, desde que se revistam de elevado interesse económico social, e das autarquias e ou dos agricultores interessados em conjunto com os proprietários ou possuidores, quando se trate de obras de interesse local. Neste último caso, o grupo ou associação de agricultores, por si ou através das autarquias locais, pode solicitar apoio técnico e ou financeiro do Estado para execução das obras.

Nas áreas beneficiadas pelos aproveitamentos hidroagrícolas justifica-se uma forte vinculação jurídica ao uso agrícola face aos vultuosos investimentos públicos em infra-estruturas de

rega e reestruturação fundiária, e aos impactes ambientais que estas obras geralmente implicam. Estas áreas devem ser prioritariamente integradas na RAN.

Tradicionalmente, as culturas de regadio circunscreviam-se a zonas de vale com relevo relativamente suave. Com o recurso à rega por aspersão, a sistemas de rega gota a gota e a outras inovações técnicas, tornou-se possível, com um maior ou menor esforço económico, regar em praticamente qualquer terreno, mesmo em pendentes relativamente acentuadas, o que abre possibilidades até há poucas décadas inimagináveis. A decisão de optar por determinado tipo de culturas é cada vez menos uma decisão balizada por impedimentos técnicos e cada vez mais uma decisão económica, financeira e política. O planeamento tem de ser sensível a estas dinâmicas, considerando novas possibilidades, como a prática de silvicultura intensiva recorrendo à forçagem aplicada a espécies de crescimento lento. Em alguns países este tipo de silvicultura é praticado como alternativa a culturas tradicionais de difícil ou mesmo impossível comercialização.

Estas possibilidades não são, em regra, consideradas no regime da RAN, apenas sendo permitidas “*operações relativas à florestação e exploração florestal quando decorrentes de projectos aprovados ou autorizados pela Direcção-Geral das Florestas*”.⁴⁵ Também segundo a

45 Na prática, esta excepção é inviabilizada devido à má redacção do Decreto-Lei n.º 196/89, com as alterações que lhe foram entretanto introduzidas: pelo n.º 1 do art.º 9.º, “carecem de prévio parecer favorável das comissões regionais da reserva agrícola todas as licenças, concessões, aprovações e autorizações administrativas relativas a utilizações não agrícolas de solos integrados na RAN”; no entanto, no caso florestal, esse “prévio parecer favorável” só pode ser dado a “operações relativas à florestação e exploração florestal quando decorrentes de projectos aprovados ou autorizados pela Direcção-Geral das Florestas” (alínea g) do n.º 2 do art.º 9.º, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 274/92). Gera-se uma situação de impossibilidade de realizar qualquer um destes actos administrativos: a CRRAN só pode dar parecer favorável a projectos florestais já aprovados pela DGF, a qual só pode aprovar esses projectos com um prévio parecer favorável da CRRAN... Note-se ainda a redacção desta alínea g), que é uma transcrição incorrecta da alínea b) do art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 93/90 (relativo às excepções ao regime da REN), uma vez que a palavra “autorizados” deveria ser “autorizadas”, em concordância com a expressão “operações relativas à florestação e exploração florestal”.

legislação que regula o regime jurídico das obras de aproveitamento hidroagrícola, constitui contra-ordenação a prática de *“sementeiras, plantações ou corte de árvores, ramos e arbustos em terrenos dominiais em violação do plano de uso de solos estabelecidos sem a autorização do IHERA”*.⁴⁶

É necessário avaliar a orientação subjacente às grandes obras de fomento hidroagrícola, considerando as lógicas de intensificação da agricultura no actual quadro de produções agrícolas excedentárias e explorando outras utilizações dos recursos hídricos.

Pelo Decreto-Lei n.º 86/2002, de 6 de Abril, que actualiza o regime jurídico das obras de aproveitamento hidroagrícola aprovado pelo Decreto-Lei n.º 269/82, *“são proibidas todas e quaisquer construções, actividades ou utilizações não agrícolas de prédios ou parcelas de prédios das áreas beneficiadas, excepto as que, nos termos dos regulamentos provisório e definitivo da obra, forem admitidas como complementares da actividade agrícola”* o que, naturalmente, se harmoniza com o estabelecido no actual regime jurídico da RAN, mas conflitua com o regime da REN, designadamente quanto à inter-

dição de *“construção de edifícios, obras hidráulicas, vias de comunicação, aterros, escavações e destruição do coberto vegetal”*, necessitando do reconhecimento do interesse público.

Esta incompatibilidade, nas parcelas em que as duas condicionantes se sobrepõem, se aplicada, impossibilitaria a actividade agrícola, contrariando um dos eixos fundamentais deste Decreto-Lei: *“garantia da utilização das obras [de aproveitamento hidroagrícola] para os fins para que foram construídas”*. Que sentido teria proibir a agricultura em áreas em que o Estado, a União Europeia ou outras entidades realizaram investimentos tão avultados para fomentar a actividade agrícola? As proibições do regime da REN presentemente em vigor são deslocadas a ponto de gerar dificuldades despropositadas, caso fossem respeitadas essas proibições. Na prática, sucede que o regime da REN, ao não ser cumprido, fragiliza os agricultores, expondo-os a uma situação de ilegalidade.

As áreas de aproveitamento hidroagrícola têm a sua legislação própria, não colhendo vantagem, nem sentido em termos de ordenamento do território, em serem integradas no regime jurídico da REN.

46 Serviço actualmente integrado no IDRHa (Instituto de Desenvolvimento Rural e Hidráulica).

RELAÇÃO ENTRE O REGIME DA REN E O DOMÍNIO HÍDRICO

O domínio hídrico abrange os terrenos das faixas da costa e demais águas sujeitas à influência das marés, nos termos do art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 201/92, de 29 de Setembro, as correntes de água, lagos ou lagoas, com seus leitos, margens e zonas adjacentes, nos termos do Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de Novembro, com o respectivo subsolo e espaço aéreo correspondente, bem como as águas subterrâneas.

O domínio hídrico compreende o domínio público hídrico⁴⁷ estabelecido no art.º 1.º do Decreto n.º 5787-III, de 10 de Maio de 1919, e o domínio hídrico privado estabelecido nos art.ºs 1385.º e seguintes do Código Civil.

Segundo o disposto no Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de Novembro, consideram-se objecto de propriedade privada, sujeitos a servidões administrativas, os leitos e margens das águas não navegáveis nem flutuáveis que atravessam os terrenos particulares, bem como as parcelas dos leitos e margens das águas do mar e de quaisquer águas navegáveis ou flutuáveis que forem objecto de desafectação ou reconhecidas como privadas. Consideram-se igualmente objecto de propriedade privada, sujeitas a restrições de utilidade pública, as zonas adjacentes.

De acordo com o Decreto-Lei n.º 46/94, de 22 de Fevereiro, alterado pelo Decreto Lei n.º 234/98, de 22 de Julho, “*os proprietários ou possuidores de parcelas de leito e margens que não integrem o domínio público devem mantê-*

las em bom estado de conservação, procedendo à sua regular limpeza e desobstrução”, sendo que a sua limpeza e desobstrução, se exigidas pela verificação de circunstâncias, nomeadamente climatéricas, excepcionais que envolvam acções de regularização, aterros, escavações ou alterações do coberto vegetal, competem às entidades com jurisdição sobre os mesmos.

A REN abrange, entre outras, zonas costeiras e ribeirinhas, águas interiores, integrando inevitavelmente muitos terrenos abrangidos simultaneamente pelo domínio hídrico, pelo que esta imposição de execução de obras hidráulicas pelo proprietário quando estas se mostrem necessárias diverge do actualmente previsto no Decreto-Lei n.º 93/90⁴⁸, de 19 de Março, que revê o regime jurídico da REN, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 321/83 de 5 de Julho, e que se resume à interdição de actividades tais como “*operações de loteamento, obras de urbanização, construção de edifícios, obras hidráulicas, vias de comunicação, aterros, escavações e destruição do coberto vegetal*” (art.º 4.º, n.º 1).

Esta duplicidade de critérios gera situações em que os particulares são, por um lado, compelidos a realizar acções de limpeza e desobstrução de leitos e margens e, por outro, impossibilitados de o fazer, dado que o regime da REN não permite qualquer tipo de mobilização do terreno.

47 Nos planos territoriais, nomeadamente nos PDM, são frequentemente confundidas as servidões derivadas do domínio público hídrico com as decorrentes da servidão de margem do domínio hídrico, estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 468/71.

48 Entretanto alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 316/90, de 13 de Outubro, 213/92, de 12 de Outubro, e 79/95, de 20 de Abril.

O actual regime da REN impossibilita a utilização normal do domínio hídrico, designadamente das praias, ao proibir a instalação de apoios de praia e de equipamentos, bem como o estacionamento e acessos, indissociáveis do uso balnear. A REN inviabiliza igualmente o desenvolvimento de culturas biogenéticas (por exemplo, aquiculturas) e a sementeira, plantação e corte de árvores, quando estas actividades silvícolas são permitidas pelo regime jurídico da utilização do domínio hídrico, desde que tituladas por licença ou por contrato de concessão.

Por outro lado, o Decreto-Lei n.º 468/71, nos art.ºs 12.º e 16.º (em vigor), prevê a hipótese de expropriação de parcelas privadas de leitos ou margens públicos, se esta se tornar necessária para a execução de obras hidráulicas, e a de pagamento de indemnizações aos proprie-

tários prejudicados por obras de hidráulica de qualquer natureza que excedam os encargos resultantes das obrigações legais dos proprietários, o que não sucede com a REN, que impõe o ónus resultante do seu regime à revelia do proprietário do terreno afectado.

Também as definições incluídas na REN são fortemente imprecisas e pouco exemplificativas, para além de utilizarem conceitos de difícil compreensão como “linha de máximo alagamento”, “áreas com riscos de erosão” ou “zonas declivosas”, contrastando com a clareza técnica das noções apresentadas na legislação relacionada com o domínio hídrico.

Considerando o rigor e suficiência da legislação específica em vigor relativa ao domínio hídrico, é desnecessária e perturbadora a forma como a REN interfere neste domínio.

REGIME DA REN E REGIME JURÍDICO DAS ÁREAS CLASSIFICADAS

7,6% do território nacional está integrado na Rede Nacional de Áreas Protegidas, e cerca de 21,5% foi classificado no âmbito da demarcação da Rede Natura 2000 (directivas Aves e *Habitats*). Estes valores percentuais encontram-se ao nível da média dos países europeus, no entanto, uma análise mais aprofundada revela que a superfície média dos sítios da Rede Natura em Portugal Continental é mais de seis vezes superior à média comunitária. Mesmo os países que possuem regiões biogeográficas parecidas com as portuguesas foram muito mais criteriosos e prudentes na extensão das áreas classificadas. Em grande parte destas áreas territoriais classificadas não se encontram valores que justifiquem a sua conservação especial e esta discrepância diminui a eficácia das medidas de conservação nas zonas onde estas efectivamente são necessárias. Em muitos dos casos onde a conservação dos recursos naturais têm interesse, o caminho a adoptar pode não ser a sua inclusão em área classificada, o que só deve acontecer se for a única forma do Estado garantir a salvaguarda desses recursos, devendo, sempre que possível, procurar alternativas que passam pelo envolvimento das populações, dos proprietários e dos municípios nas políticas e acções de conservação da natureza. A própria Directiva *Habitats* sublinha a importância desta política, que mais não é do que uma consagração do princípio jurídico da proporcionalidade, na sua vertente da exigibilidade.

As áreas classificadas e o regime da REN carecem de uma integração unificadora, cujo sentido é óbvio na lógica de uma política de conservação dos recursos naturais. A maioria

das pessoas, mesmo especialistas na área das ciências naturais e das engenharias do ambiente, parte do princípio de que as “áreas protegidas”, em particular, e as “áreas classificadas”, em geral, estão integradas na REN e que são o seu corpo essencial, ficando surpreendidas quando tomam conhecimento de que em regra a REN não contempla essas áreas.

Não colhe o argumento de que as áreas protegidas já se encontram sob o controlo do Instituto da Conservação da Natureza e que a REN vai captar outros territórios. Este argumento é surpreendente mas esclarecedor do carácter expansionista e tutelar do diploma, agravado pela vertente estritamente administrativista que o instrumentaliza.

No entanto, por distração ou por falta de coordenação, há “áreas classificadas” onde a REN foi demarcada, o que não deixa, afinal, de gerar confusão: partes das áreas classificadas estão sob o regime da REN, outras partes estão fora.

Em momento algum se identifica e se trata, nos chamados “ecossistemas” da actual REN, a protecção de espécies ou *habitats*. As principais componentes de um ecossistema são pura e simplesmente obliteradas da REN, que se reduz ao enunciado de um conjunto de situações geomorfológicas particulares, com pouca ou nenhuma relação com comunidades bióticas com interesse para a conservação, qualquer que seja o nível considerado. Note-se, inclusivamente, que a primeira versão da REN⁴⁹ considerava que “*uma faixa de 100 m para além das bermas das auto-estradas e vias rápidas e de 50 m*

49 Cfr. alínea i) do n.º 2 do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 322/83, de 5 de Julho.

para além das restantes estradas nacionais” constituía um “ecossistema interior”.

As listas de espécies e *habitats* com interesse para a conservação no âmbito da Rede Natura 2000 emanam de conceitos intelectualmente sérios, o que não garante que a sua demarcação tenha sido sempre correcta, podendo mesmo constatar-se que, em muitos casos, foi claramente abusiva. Porém, no caso da REN, a base conceptual é ostensivamente uma fraude intelectual, sendo a sua demarcação, consequentemente, um despautério.

Acresce que, para a manutenção num estado favorável de conservação das espécies e *habitats* protegidos pelas directivas europeias, a própria Directiva prevê que as actividades sócio-económicas devem ser encorajadas⁵⁰, enquanto que, ao invés, a REN é a negação dos usos do solo, impondo o abandono a uma regeneração selvagem e criando as condições propícias para a ocorrência de incêndios florestais.

Também ao contrário da Directiva *Habitats*, a REN é totalmente omissa relativamente aos custos de gestão e de manutenção dos terrenos que remete a uma suposta função estrita de conservação. Note-se que qualquer território necessita, por exemplo, de ser defendido contra agentes físicos e bióticos, como pragas e doenças. Tal implica a concretização de uma política activa de protecção, vigilância, monitorização e policiamento, a qual envolve necessariamente custos fixos associados.

A classificação dos usos do solo e a disciplina da sua utilização, principalmente para fins con-

servacionistas, é um processo complexo que pode começar por um trabalho analítico, pela expressão de intenções e interesses ligados à propriedade ou à comunidade, devendo sempre culminar numa decisão política responsável pela classificação propositiva em sede de plano territorial. No entanto, este plano deve assegurar que o estatuto jurídico dos prédios em causa está conforme com a classificação de uso que o plano configura. O conhecimento da realidade biofísica tem de ser completado com a equação jurídica dos direitos envolvidos e com a ponderação dos interesses económicos presentes, das esferas pública e privada. A REN não pode ser avaliada à margem deste espectro.

A REN, nas suas sucessivas versões, assenta num equívoco grosseiro, ao dizer que identifica “ecossistemas” costeiros e interiores, quando tal nunca acontece. Designações como “equilíbrio ecológico” e “estabilidade ecológica” são utilizadas como estandartes para a conquista de um poder deslocado e impróprio sobre o território.

As cartas da REN não são mais do que um pretexto para chamar a determinados sectores da Administração um poder arbitrário sobre a classificação e afectação dos usos do solo, escamoteando a efectiva salvaguarda dos valores naturais e as implicações sociais e económicas envolvidas nesta matéria, a qual carece de uma procedimentalização complexa, que envolve os alicerces da política de solos nacional.

Perante isto, a REN não pode ser avaliada ingenuamente, como se estivesse em causa a “*salvaguarda de determinadas funções e potencialidades de que depende o equilíbrio ecológico*”

⁵⁰ A indispensabilidade de considerar as necessidades sócio-económicas consta do diploma que transpõe para a legislação portuguesa as disposições da Directiva Aves e da Directiva *Habitats* (Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de Abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de Fevereiro), e do actual regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro).

e a estrutura biofísica das regiões”. Este fraseado é intimidatório e vazio, porque as ditas “funções e potencialidades” ficam na mais escura indeterminação e se invoca a dependência de um absolutamente vago “equilíbrio ecológico”, que, colocado desta forma abstracta e geral, nada significa. Apresenta-se, contudo, de uma forma que psicologicamente manipula a opinião pública, de tal sorte que quem criticar a REN seja acusado de ser contra a defesa dos valores naturais e inimigo do “Ambiente”.

É surpreendente a questão em torno, por exemplo, das áreas de cabeceira de linhas de água onde a REN vai, por princípio, “proibir as acções de iniciativa pública ou privada que se traduzam em operações de loteamento, obras de urbanização, construção de edifícios, obras hidráulicas, vias de comunicação, aterros, escavações e destruição do coberto vegetal” (cfr. art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de Março). As zonas de cabeceira, enquanto tais, não possuem qualquer característica que justifique estas proibições. Trata-se de um pretexto, de um expediente, sem qualquer fundamento técnico ou científico.

As áreas classificadas deveriam estar integradas dentro da “Reserva Ecológica Nacional”, com um correspondente programa de conservação específico para cada uma das suas unidades

territoriais, considerando os valores em causa, os quais devem estar claramente identificados em relatórios de especialidade. Deve também ser conhecido um plano sectorial de conservação, incluindo os meios científicos, técnicos e financeiros envolvidos. É perante o comprometimento com objectivos bem explícitos e com resultados esperados que se podem tomar decisões políticas sobre a afectação do território, considerando os custos e a faculdade de a qualquer momento observar e avaliar resultados.

As áreas classificadas são, em geral, extensas superfícies territoriais, integrando diversas unidades territoriais, dentro das quais, por sua vez, se diferenciam usos do solo afectos a variadas categorias. No interior do Parque Nacional da Peneda-Gerês há aglomerados urbanos, compartimentos agrícolas, unidades de hotelaria e centrais hidroeléctricas, que devem ser enquadrados.

O conceito da REN deve evoluir para adquirir uma operacionalidade legitimadora e promotora de medidas especiais de salvaguarda e valorização determinadas no âmbito de um plano sectorial de ordenamento de cada área protegida em concreto. É importante o desenvolvimento de jurisprudência, saberes experimentados e práticas criadoras de uma cultura sobre a forma de cuidar os territórios.

CRITÉRIOS A ADOPTAR NAS ÁREAS DE INTERVENÇÃO DOS POOC E DOS POAAP

Os planos especiais de ordenamento do território são os planos de ordenamento das áreas protegidas, os planos de ordenamento de albufeiras de águas públicas (POAAP) e os planos de ordenamento da orla costeira (POOC).⁵¹

É importante lembrar que o Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, estabelece que os PEOT “constituem um meio supletivo de intervenção do Governo” (n.º 2 do art.º 42.º) e têm um carácter transitório. Em circunstâncias normais, o regime de salvaguarda de recursos e valores naturais deve decorrer dos conteúdos dos planos directores municipais e de planos sectoriais das entidades que tutelam o território onde esses recursos e valores estão localizados.

No Direito comparado, encontram-se situações semelhantes àquelas que entre nós confrontam as tutelas dos PDM e dos PEOT. Nas *Lecciones de Derecho Urbanístico* pode significativamente ler-se “la vigente Ley califica formalmente al Plan General Municipal – en su art. 10.1 – como “instrumento de ordenación integral del territorio”. El origen de esta calificación está evidentemente relacionado com el propósito de cortar el paso a la práctica fraudulenta – extendida bajo la Ley de 1956 – de obviar las exigencias de los instrumentos generales de ordenación por vía de la ilegítima extensión del contenido y función de los Planes Especiales...”.⁵²

Também em estudos franceses sobre urbanismo, o problema do abuso da Administração

Central em matéria de planeamento do território com recurso aos planos supramunicipais é referido nos seguintes termos: “*Les documents supra-communaux – Ils concernent plus particulièrement les “shémas directeurs” donc l’application perverse tend de plus en plus au blocage des évolutions souhaitées par les communes concernées. L’Etat, trop souvent par le biais du contrôle de légalité, contraint les communes, sinon récupère les pouvoirs dones à celles-ci par les textes concernant la décentralisation*”.⁵³

Considerando que os planos especiais estão a ser desenvolvidos de uma forma sistemática e com grande detalhe pelo mesmo ministério que tutela a REN (Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente⁵⁴), não tem sentido que estes planos tenham que se submeter à REN, sob pena de serem negativamente constrangidos pelo seu regime ou de se sujeitarem ao pesado processo da sua alteração. Observa-se que os POOC prevêem, e muito bem, a infra-estruturação das praias para o uso balnear, sendo necessário implantar construções, acessos, parques de estacionamento e outros elementos de apoio, que são proibidos pelo regime da REN.

Relativamente à orla costeira, os critérios de planeamento devem ter em consideração:

1. Com base nos aglomerados urbanos existentes no litoral, assegurar uma oferta generosa, confortável e apelativa de praias urbanas. Desta forma, pretende-se que a maior parte

51 O Decreto-Lei n.º 131/2002, de 11 de Maio, veio instituir um novo tipo de plano especial de ordenamento do território: o plano de ordenamento de parque arqueológico (cfr. art.º 6.º).

52 GARCIA DE ENTERRIA, E., PAREJO ALFONSO, L., 1979. *Lecciones de Derecho Urbanístico*. Editorial Civitas, S.A., Madrid, 459 pp.

53 DELAPORT, M., 1987. *La Règle et l’Urbanisme*. Propositions de Dereglementations. Association des Études Foncières, Paris, 277-283.

54 Fora desta lógica fica o plano de ordenamento de parque arqueológico que, pela natureza dos interesses protegidos, está sujeito à tutela do Ministério da Cultura.

dos veraneantes aflua a estes praias, reduzindo a pressão sobre as praias naturais. A protecção das zonas sensíveis depende aqui da qualidade e eficiência do planeamento urbano. É frequente encontrar-se uma sistemática oposição à expansão das praias urbanas, criando efeitos de congestionamento e de desconforto por pura teimosia, falta de conhecimento urbanístico e sem observar que assim se estão a fomentar procuras, indesejáveis e difíceis de controlar, sobre as praias naturais. Refira-se que a protecção dos recursos naturais é, em grande parte, um problema urbanístico;

2. Deve ser evitada a urbanização contínua do litoral, os aglomerados com avenidas marginais oceânicas distribuem-se espaçadamente, comunicando entre si por vias interiorizadas, de modo a preservar a orla costeira;
3. As formações dunares devem ser protegidas e estabilizadas recorrendo-se às técnicas de fixação de areias, utilizadas em Portugal desde há séculos e que conjugam a modelação com o coberto vegetal;
4. Uma das ameaças aos recursos naturais são as acessibilidades, que permitem o uso descontrolado do território, o estacionamento desregrado, o campismo selvagem e a utilização sistemática e pública de sítios que não estão preparados, adaptados e acompanhados por serviços de conservação e limpeza;
5. A crescente procura de percursos de natureza justifica que se preparem percursos do tipo “*greenways*” ao longo dos trechos da costa com especial valor paisagístico;
6. as actividades agrícolas e florestais tradicionalmente localizadas nas zonas costeiras e com configurações paisagísticas específicas e muito variáveis devem ser objecto de cuidados de planeamento no sentido de manter as actividades económicas, respondendo à sua evolução e às necessidades das popu-

lações locais, e ao mesmo tempo salvaguardar e valorizar a paisagem;

7. considerando as pressões da procura imobiliária sobre uma grande parte do litoral, os planos territoriais devem tratar de uma forma frontal, transparente e justa a gestão dos direitos de desenvolvimento urbanístico, nomeadamente para o turismo, esclarecendo os proprietários e o mercado sobre as regras de alteração e conservação de usos do solo. O sistema de planeamento no seu conjunto deve ter uma coerência que mereça o respeito e a confiança dos agentes do mercado imobiliário, sob pena de alimentar uma das principais causas da degradação dos recursos naturais que advém da especulação imobiliária;
8. a segunda residência, as aldeias de vilegiatura e os empreendimentos turísticos, não podem continuar a ser tratados nos planos como espaços perdidos para a conservação da natureza e valorização da paisagem. É fundamental tratar e integrar estes desenvolvimentos como oportunidades de criar e recuperar valores naturais, e de qualificar a paisagem. Para isso os planos têm de conter um trabalho conceptual que permita avaliar o mérito dos seus conteúdos arquitectónicos, paisagísticos e ecológicos.

Relativamente às albufeiras de águas públicas, os critérios de planeamento devem ter em consideração:

1. o controlo dos usos do solo em toda a bacia a montante, de modo a reduzir os riscos de poluição. O único uso que, em princípio, não apresenta riscos de poluição é o uso silvestre. O uso agrícola e o uso urbano têm sempre um impacte ambiental associado, que deve ser avaliado, mitigado e parametrizado dentro de valores aceitáveis. Este controlo dos usos não se pode circunscrever

a um anel de 500 m em torno da albufeira, é um cuidado que deve ser estendido a toda a bacia drenante. O que não justifica que os POAAP chamem a si a determinação em matéria de planeamento urbanístico, turístico, industrial, agrícola ou outros, que são competência dos PDM, com os quais os POAAP se devem articular, fornecendo informação e orientações da especialidade hidrológica;

2. a regularização dos cursos de água a mon-

tante, para evitar regimes torrenciais e fenómenos de assoreamento da própria albufeira;

3. as medidas de protecção do solo contra a erosão, o que envolve o ordenamento agrícola e florestal;
4. a organização e regulamentação da utilização das toalhas de água e das margens das albufeiras para fins de recreio;
5. a gestão da utilização das águas para os seus diversos utilizadores públicos e privados.

OS SERVIÇOS FLORESTAIS

Os Serviços Florestais têm a sua origem em 1824, na Administração Geral das Matas do Reino. A partir de 1901, sob a alçada da Direcção Geral da Agricultura, a fim de implementar o Regime Florestal, dá-se uma profunda reestruturação destes serviços, os quais registam um desenvolvimento contínuo e com resultados globalmente positivos até meados da década de 60, altura em que se observa uma progressiva degradação da Administração Pública florestal, afectando particularmente a capacidade operativa dos serviços em trabalhos de campo.

No princípio da década de 70, no Governo do Professor Marcello Caetano, é criada a Comissão Nacional do Ambiente, sob a direcção do Engenheiro Correia da Cunha, no âmbito da elaboração de um relatório a apresentar por Portugal na Conferência de Estocolmo⁵⁵, e cujo principal objectivo consistia em enfrentar os crescentes problemas da poluição e avançar no desenvolvimento de uma política ambiental explícita.

Em 1974, no Ministério do Equipamento Social e Ambiente, é criada uma Subsecretaria de Estado do Ambiente que se estabelece independentemente da já existente Comissão Nacional do Ambiente, passando ambas, curiosamente, a funcionar em paralelo. Uma das primeiras medidas decretadas por esta Subsecretaria de Estado foi fazer depender da autorização prévia da Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização (!) o “*derrube de árvores, em maciço*”, no Pinhal de Leiria, o qual, desde o tempo do Engenheiro Barros Gomes, 1882, vem sendo explorado em sistema de corte raso

por talhões onde se deixam sementões seleccionados (*ver* Decreto n.º 21/75, de 22 de Janeiro). Esta interferência completamente deslocada no sector dos serviços e da engenharia florestal foi ignorada e desprezada, não obstante ser o sinal de alarme de uma política apostada no desmantelamento dos Serviços Florestais com o objectivo de colocar os espaços silvestres sob a tutela do novo poder que deu origem ao Serviço Nacional de Parques, Reservas e Património Paisagístico, que viria mais tarde a constituir o Serviço Nacional de Parques, Reservas e Conservação da Natureza, actualmente designado por Instituto da Conservação da Natureza (ICN).

Por outro lado, também a subordinação dos Serviços Florestais, responsáveis por cerca de 64% do território, ao Ministério da Agricultura, que responde por 32%, constituiu sempre uma fonte de conflito.

A Estação Florestal Nacional (EFN), entidade incumbida da investigação e desenvolvimento, anteriormente integrada na Direcção-Geral dos Recursos Florestais (previamente designada por Direcção-Geral dos Serviços Florestais e Aquícolas) foi, em 1975-76, integrada no Instituto Nacional de Investigação Agrária (INIA), com graves repercussões ao nível da funcionalidade de ambos os serviços e da condução e aplicação dos estudos.

Em 1983, o diploma da REN veio defender e estabelecer uma política de abandono dos espaços silvestres, proibindo aí qualquer alteração do coberto vegetal, que se traduz no

55 Conferência Mundial sobre o Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, em 1972.

impedimento de operações de limpeza de matos, apostando numa regeneração selvagem da vegetação, sem critérios ecológicos, silvícolas, económicos, cinegéticos ou paisagísticos. Atitude ingénua, irresponsável, mas extraordinariamente cómoda e alicerce de muito poder arbitrário sobre a economia do território. Os serviços eram “orientados” pela filosofia passiva de que os espaços silvestres se conduzem a si próprios, sem a necessidade de uma intervenção competente, prescindindo-se do co-

nhecimento científico, técnico e dos trabalhos de campo, e entregando-se o território à providência de uma dinâmica natural bruta. Assim, em sede dos planos directores municipais (PDM), foram afectos à REN entre 40% a 50% do território.

Em linhas gerais, assim se desdobraram as duas frentes que ao longo das últimas décadas inviabilizaram de forma sistemática o desenvolvimento de uma política florestal consequente.

O REGIME FLORESTAL

Não obstante os avisos dados por diversos analistas do sector florestal, entre os quais se destacam as teses do Professor Azevedo Gomes, é surpreendente que só perante o surto de incêndios florestais que assolou o país no Verão de 2003 se tenha reconhecido politicamente a degradação em que se encontram os espaços silvestres e a ausência de uma política florestal eficaz. Estas circunstâncias dramáticas expuseram deficiências estruturais, como o enfraquecimento dos serviços públicos de assistência aos espaços silvestres e o estado de abandono dos campos, aspectos que foram sendo mais ou menos escamoteados ao longo dos anos, e chamaram a atenção para a premência de redefinir as linhas e orientações relativamente a estes espaços.

É necessário implementar as mudanças de base indispensáveis ao ordenamento dos espaços silvestres: a reabilitação dos Serviços Florestais, a recuperação da Lei do Regime Florestal⁵⁶ e a alteração de diplomas legais presentemente obstaculizantes como os da RAN e da REN. De facto, só uma política abrangente e concertada permitirá alimentar esperanças no restabelecimento do sector, de modo a obter políticas e resultados positivos.

A afectação de terrenos ao uso silvestre, tal como aos restantes usos do solo, implica responsabilidades associadas a cuidados de silvicultura. Os acontecimentos trágicos de 2003 foram a demonstração cabal de que a floresta deixada em condição derelicta, entregue a si mesma, não só não se auto-sustenta como constituiu um perigo público. A via que aqui se de-

fende é a do aproveitamento dos espaços silvestres nas suas múltiplas funções, utilizações e actividades, desde as zonas únicas de parques e reservas até às florestas de produção, numa perspectiva interventiva e tecnicamente fundamentada nos princípios da silvicultura e da ecologia.

A direcção apontada pelo Regime Florestal em 1901, que foi ignorada, por vezes de forma ostensiva, no decurso das últimas décadas, pode agora ser retomada, actualizando os aspectos que entretanto, naturalmente, se tornaram obsoletos e resgatando todos aqueles que se apresentam ainda espantosamente actuais, considerando que se trata de um decreto com mais de um século de existência. É nesta linha de actuação, em que se aposta no mérito das acções, na competência dos profissionais e na clarividência de uma visão estratégica e integrada do território, visando sempre o interesse geral, que deve residir o futuro dos espaços silvestres. Ao invés, persistir na via meramente obstativa, que vota os terrenos ao abandono, os proprietários ao absentismo e que abre caminho à especulação, é insistir na desresponsabilização e desmazelo que redundaram em desastre.

Esta Lei admirável estabeleceu uma base de política florestal para alcançar objectivos concretos como *“assegurar não só a criação, exploração e conservação da riqueza silvícola, sob o ponto de vista da economia nacional, mas também o revestimento florestal dos terrenos cuja arborização seja de utilidade pública, e conveniente ou necessária para o bom regime*

⁵⁶ Decreto de 24 de Dezembro de 1901 e legislação complementar associada (Decreto de 24 de Dezembro de 1903, Decreto de 11 de Julho de 1905, Decreto-Lei n.º 39 931, de 24 de Novembro de 1954, Decreto n.º 44 625, de 13 de Outubro de 1962, e Despacho conjunto dos Ministros do Planeamento e da Administração do Território, da Agricultura, Pescas e Alimentação e do Ambiente e Recursos Naturais, de 6 de Março de 1991).

das águas e defesa das várzeas, para a valorização das planícies áridas e benefício do clima, ou para a fixação e conservação do solo, nas montanhas, e das areias do litoral marítimo” (ver Decreto de 24 de Dezembro de 1901, Parte IV, Título II, Capítulo IV, Secção I, art.º 25.º), alicerçada nos seguintes princípios:

1. Estruturação dos diferentes Serviços Florestais destinados a executar e aplicar o Regime Florestal nas diversas frentes de acção: “*criação e exploração das matas no regime florestal total*”, “*criação e exploração das matas no regime florestal parcial*”, “*fomento florestal*”, “*hidráulica florestal*”, “*polícia florestal e conservação das matas*” e “*estatística florestal e informações de interesse silvícola*”.
2. Definição de uma estrutura hierárquica clara dos Serviços Florestais, com uma determinação precisa das atribuições e competências de cada membro do pessoal, criando sentido de dever e obrigação de apresentação de resultados.
3. Consideração dos aspectos de execução financeira, prevendo estudos de viabilidade económica da aplicação do diploma.
4. Reorientação das receitas das explorações das matas para novas arborizações, inclusivamente a aquisição de terrenos para arborização, reinvestindo na floresta e assegurando, assim, a continuidade dos espaços silvestres.
5. Assumpção de que a qualidade dos serviços e dos resultados dependem da investigação científica e da informação estatística sobre o sector. De facto, um dos Serviços previstos, como se referiu no ponto 1, era o Serviço de “*estatística florestal e informações de interesse silvícola*”.
6. Criação e exploração de viveiros florestais, colheita e preparação de sementes e de outro material vegetal de qualidade.
7. Distinção dos terrenos de acordo com o seu regime de propriedade e reconhecimento de que a propriedade florestal privada, por si só pode não ter condições para assegurar a boa condução técnica e económica da exploração, necessitando de uma ajuda em permanência dos serviços públicos.
8. Subordinação da propriedade privada de terrenos florestais ao Regime Florestal parcial, permitindo aos serviços florestais conduzir os povoamentos nesses prédios. Os proprietários que não aceitassem esta condição podiam solicitar uma expropriação, sendo que, nesse caso, a mata ou os terrenos a arborizar passavam para a posse do Estado.
9. Criação de incentivos fiscais, por exemplo, através de isenção da então designada Contribuição Predial, para os proprietários que se submetessem ao Regime Florestal.
10. Inclusão de uma fase de inquérito público que permitisse avaliar os impactos da submissão dos terrenos ao novo regime e às suas limitações, procurando estimular a adesão popular e minimizar situações de conflito, tentando nunca impor o Regime à revelia dos interesses das populações.
11. Execução material de um programa de trabalhos, revelando a escolha inequívoca de uma abordagem prática de realização de acções efectivas nos terrenos.

Destes princípios, descritos de forma tão sumária, ressaltam, desde logo, a sensatez das opções preconizadas (patente na procura de uma harmonização com o interesse público), a inteligibilidade dos objectivos que guiam o

diploma e a clareza do elenco dos meios para atingi-los (técnicos, materiais, humanos e financeiros).

Refira-se que a Lei de Bases da Política Florestal⁵⁷, publicada em 1996, embora não mencione explicitamente o Regime Florestal, integra (ainda que sempre em traços muito gerais) alguns dos aspectos abordados neste último.

▶ ARTICULAÇÃO ENTRE O REGIME FLORESTAL E A REN

Tendencialmente, todos os espaços de uso silvestre com escala que justifique a sua condução em regime silvo-pastoril, exploração florestal ou como espaço silvestre de protecção devem ser integrados dentro do Regime Florestal.

Cultiva-se aqui o propósito de responder à necessidade de assistir técnica e administrativamente a todos os espaços silvestres, públicos ou privados. Deste modo haverá condições para garantir uma responsabilização pela conservação e exploração destes recursos e acabar com o estado de abandono e de desleixo em qualquer parcela do território nacional.

Se qualquer proprietário de um terreno rústico afecto à REN entender actualmente florestá-lo sem recurso a fundos públicos de financiamento, não poderá fazê-lo, o que o coloca perante o impedimento de desenvolver qualquer projecto de reflorestação, limpeza de matos ou beneficiação para exploração cinegética, porque a REN estabelece um regime de regeneração selvagem.

Há falta de trabalho de articulação entre diplomas e regimes de planeamento do território para os espaços rústicos, constatando-se situações absurdas como as que se passam a expor.

O proprietário de terrenos afectos à REN que deseje fazer uma arborização de eucaliptos numa área superior a 50 ha (em alguns municípios, mesmo com áreas inferiores) pode fazê-lo se para tal tiver o seu projecto aprovado pela DGRF, sem interferência da comissão da REN que, nestes casos, não tem o direito de se pronunciar. Contudo, no caso do mesmo proprietário pretender arborizar o seu terreno não com eucaliptos mas procedendo à instalação de povoamentos de sobreiros, carvalhos ou pinheiros, sem recorrer a programas de financiamento público, a DGRF não tem enquadramento para validar oficialmente o projecto, aplicando-se, portanto, o regime de interdição da REN.

Note-se que no primeiro caso a plantação de eucaliptos não necessitou de estar enquadrada em projecto subsidiado, uma vez que o Decreto-Lei n.º 175/88, de 17 de Maio, e legislação complementar, que visa controlar a expansão dos eucaliptos, acaba por favorecer e estimular este tipo de silvicultura intensiva tão criticada pelos próceres da REN.

O nosso país não possui uma lei geral de cortes ou de alteração do uso do solo florestal. Proíbe-se a limpeza de matos e a instalação de novos povoamentos em terrenos da REN, e permite-se que nos espaços silvestres se proceda a cortes indiscriminados para a generalidade das espécies (exceptuando-se o sobreiro, a azinheira e o azevinho).

▶ ARTICULAÇÃO ENTRE O REGIME FLORESTAL E A RAN

Os conflitos entre a RAN e o Regime Florestal são mais acentuados. Dentro da Mata Nacional de Leiria foram demarcadas centenas de hectares de RAN, que interdita a florestação nestes terrenos. No vale da ribeira de Moel,

em plena Mata de Leiria, onde nunca se fez agricultura e onde a condução florestal segue o regime de explorabilidade física (as árvores só são cortadas quando morrem) e o de exploração regular, a afectação à RAN é um erro grosseiro que atesta um distanciamento das realidades que se materializam no terreno.

Este é apenas um exemplo que se repete em inúmeros outros casos de matas nacionais (submetidas ao Regime Florestal total) e de perímetros florestais (submetidos ao Regime Flo-

restal parcial) e, simultaneamente, ao regime da RAN, ficando os terrenos sujeitos a condicionantes contraditórias.

Como refere João Pinho, a proibição da florestação de solos integrados na RAN, exceptuando-se os projectos aprovados ou autorizados pela Direcção-Geral das Florestas, “*deixa subentender que a floresta destrói a potencialidade agrícola dos solos afectos à RAN, pressuposto errado porque o uso florestal tem propriedades pedogénicas*”.⁵⁸

58 PINHO, J., 2000. *Referências para o Planeamento Florestal*. Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Planeamento Regional e Urbano. Universidade Técnica de Lisboa. Lisboa, pp. 95.

ELEMENTOS CONSTITUINTES DE UM PLANO DE ORDENAMENTO AGRO-FLORESTAL

1. Diagnóstico da situação: caracterização biofísica do território, das redes de infra-estruturas, dos usos do solo, das estruturas de povoamento, das explorações agrícolas e florestais.
 2. Enunciado dos problemas estruturais e dos problemas particulares colocados pelos proprietários, agricultores e empresários florestais.
 3. Propostas de orientação no que concerne à melhoria das actividades agrícola e florestal, e à transformação e comercialização dos seus produtos.
 4. Fomento de actividades complementares (indústria, comércio, artesanato e turismo) que se considerem importantes para a sustentação sócio-económica residente.
 5. Programação de medidas para a salvaguarda e valorização dos recursos naturais, dos campos agrícolas e da paisagem.
 6. Afectação dinâmica e consequente dos terrenos aos diversos usos, considerando o efectivo exercício das actividades que lhes estão associadas.
 7. As unidades territoriais da RAN têm como referência comunidades ou conjuntos de comunidades de agricultores que estão ou que poderão vir a estar unidos por interesses económicos e sociais, que lhes são comuns no exercício da actividade agrícola, e onde a gestão territorial requeira acções concertadas.
 8. Cumpre ao planeamento agro-florestal a produção, compilação e difusão de informação sobre o mercado de terras agrícolas, florestais e sobre o espaço rústico em geral. Os serviços devem elaborar regularmente (de 2 em 2 anos) um repertório sobre o mercado de solos, considerando o **valor venal**, o **valor locativo** e o **valor de rendimento** e fazendo a sua análise crítica, a qual deve competir a uma comissão concelhia. Para cada categoria de terras agrícolas ou florestais, e no contexto de uma determinada região, deve ser elaborada uma carta que refira:
 - o valor venal médio;
 - o valor locativo médio;
 - o valor do rendimento calculado com base no rendimento bruto da exploração e em referências tendo em conta os principais sistemas de exploração praticados na zona e as características edafoclimáticas, geográficas e cadastrais dos prédios em concreto.
- Estes diversos valores, mas em particular o valor de rendimento, devem informar a estratégia do plano no que diz respeito à política de solos, com particular ênfase para a estrutura fundiária e para a vertente fiscal.

ELEMENTOS PARA UM NOVO DIPLOMA DA REN

Na prática do planeamento do território há uma componente relativa à protecção especial de recursos naturais. Estes espaços, ao contrário do que possa parecer, carecem de um especial acompanhamento e, por vezes, tratamento. Em qualquer dos casos, não se admite o seu abandono e o simples proibicionismo administrativo.

A conservação, na sua essência, é interveniente como presença protectora de valores e condutora da relação dinâmica da sociedade com os territórios em causa, que, por sua vez, estão sujeitos a transformações devidas aos naturais processos de biogeocenose. Neste contexto, o acto de classificar para proteger e conservar envolve uma grande responsabilidade política, técnico-científica e financeira, que deve ser assumida e justificada com o conceito para o espaço territorial em causa. A conservação e a protecção legitimam-se através da demonstração dos valores em presença e avaliação dos riscos potenciais que devem instruir a necessária argumentação sobre os objectivos do planeamento do território.

Por outro lado, a dinâmica dos sistemas naturais tem também componentes de perigosidade, isto é, de *“probabilidade de ocorrência de fenómenos naturais potencialmente destruidores, num determinado período de tempo e, numa dada área (como, por exemplo, as cheias, os galgamentos oceânicos, os movimentos de terrenos e os sismos). Nesta perspectiva, esses fenómenos geram fragilidades no território. Os usos do solo e as actividades que lhes estão associadas, face a estas dinâmicas, geram situações de vulnerabilidade, traduzida pelo grau de perda, destruições e outros danos que afectem pessoas, bens, as actividades económicas, o património*

natural, arquitectónico e paisagístico e, de algum modo, a vida quotidiana, a saúde e o bem-estar das populações” (UNESCO).

A perigosidade relacionada com a vulnerabilidade determina o risco potencial de um dado território.

Os valores naturais e os riscos potenciais devem ser equacionados de forma distinta e não confundidos como acontece no actual Diploma da REN. A Reserva Ecológica Nacional é informada por duas cartas: a carta de valores e a carta de riscos.

A **carta de valores** identifica geograficamente e regulamenta o conjunto das seguintes unidades territoriais que integram:

1. Zonas classificadas de parques e reservas geridas de acordo com os respectivos planos de ordenamento.
2. Zonas de protecção especial para a avifauna (ZPE), resultantes da aplicação da Directiva Aves, e sítios da lista nacional, resultantes da aplicação da Directiva *Habitats*; A demarcação destas zonas deve ser aferida por estudos que comprovem a existência dos valores em causa e que certifiquem com rigor a sua localização. Deverá ainda ser acompanhada por um diagnóstico do seu estado de conservação e indicação das medidas necessárias para a sua salvaguarda e valorização, assim como das exigências logísticas e dos encargos financeiros envolvidos.
3. Cursos de água, albufeiras, nascentes termais, ecótonos ribeirinhos e águas subterâneas estratégicas para o abastecimento de redes públicas ou para as actividades económicas específicas. Deve ser preservada ou reforçada a estabilidade das margens dos

cursos de água, fomentadas as obras de hidráulica florestal de regularização de caudais e controlo da erosão, salvaguardada a qualidade da água e os ecossistemas aquáticos e ripícolas significativos. Os cursos de água e as suas margens carecem de cuidados regulares de desbastes e limpezas criteriosamente executados. As águas, sejam subterráneas ou de superfície, deverão ser sempre preservadas de contaminações que possam impedir a sua utilização, daí a necessidade de um controlo casuístico dos usos e dos riscos que lhes estão associados.

4. Espaços afectos ao Regime Florestal total e parcial. Estes espaços devem ser conduzidos de acordo com os critérios ou projectos da Direcção-Geral dos Recursos Florestais.
5. Praias, cordões dunares e arribas, tratados de acordo com os seguintes princípios: assegurar uma oferta generosa e bem localizada de praias acessíveis, devidamente infra-estruturadas e equipadas para satisfazer as necessidades regionais e locais da procura balnear de lazer, recreio e turismo; providenciar a salvaguarda e valorização da paisagem do litoral, distinguindo as zonas que se mantêm no seu estado natural bruto, as zonas urbanas, as zonas estabilizadas por intervenções de engenharia florestal (fixação de dunas e arborização de zonas do Quaternário), as zonas agrícolas que se aproximam da costa, por vezes com paisagens muito características, os núcleos piscatórios tradicionais e as zonas destinadas a empreendimentos turísticos.
6. Espaços demarcados e classificados como “espaços arbóreos e arbustivos estruturantes da paisagem” (maciços e cortinas arbóreas e arbustivas, e outros espaços silvestres, assim como parques e jardins, a conservar ou a criar, e que se justifiquem como relevantes para a correcta composição e compartimen-

tação da paisagem, bem como suporte da fauna selvagem).

7. Ecossistemas e geossistemas singulares que entidades públicas ou privadas entendam por bem propor para serem integradas na REN e cujos valores culturais e/ou naturais sejam reconhecidos por especialistas e aceites pela respectiva Assembleia Municipal. Incluem-se aqui os monumentos e sítios de expressão natural cuja conservação se justifica por razões científicas, estéticas, históricas, lendárias, paisagísticas e culturais no sentido geral.

Estas classificações interditam todos os usos, actividades e alterações de uso ou modos de utilização do solo que ameacem a conservação, a protecção ou a criação destes valores. No caso dos “espaços arbóreos e arbustivos estruturantes da paisagem”, o corte de árvores ou de tufos arbustivos fica dependente de uma autorização municipal, a qual responsabiliza pela operação o executante competente que se proponha conduzi-la.

O requerimento da autorização é feito pelo proprietário do terreno, indicando o executante responsável. Nos restantes casos, a condução e gestão da conservação é assegurada pela entidade competente que tutela o uso. O requerimento deve ser acompanhado de uma exposição da situação existente, justificando a intervenção por escrito e com esquemas desenhados, descrevendo a natureza e extensão dos cortes de vegetação, a data em que as operações terão lugar e se se irá proceder a eventuais plantações, as quais deverão ser objecto de um plano esquemático.

A demarcação da carta de valores da REN resulta da compilação das informações provenientes da Direcção-Geral dos Recursos Florestais,

do Instituto da Conservação da Natureza, do Instituto da Água e da respectiva autarquia.

As cartas de valores do novo regime da REN, assim que sejam aprovadas pela Assembleia Municipal e ratificadas pelos ministérios competentes, substituem as cartas da actual REN. A carta de valores deve demarcar, de forma clara, unidades territoriais, perímetros florestais e outras parcelas geográficas onde sejam interditas operações urbanísticas, construção de edifícios e dinâmicas de povoamento estranhos aos serviços de conservação e exploração dos recursos naturais ou que de algum modo com eles conflituem.

A **carta de riscos** identifica e localiza todas as actividades ou simples ocorrências que constituam riscos de poluição, tectónicos, geomorfológicos ou hidrológicos, devendo especificar esses riscos, assim como os cuidados a ter para os controlar e mitigar.

A demarcação da carta de riscos deve fundamentar-se no seguinte quadro de informação:

1. Riscos relacionados com actividades antrópicas
 - fontes de ruído causadoras de poluição sonora;
 - produção e emissão de efluentes que ameacem poluir recursos hídricos;
 - produção e emissão de gases e poeiras que ameacem poluir a atmosfera;
 - estações de armazenamento ou tratamento de resíduos sólidos;
 - actividades susceptíveis de poluir o solo;
 - focos infecto-contagiosos;
 - fontes de radiações perigosas.
2. Riscos sísmicos
 - falhas activas, definidas pela Carta de Neotectónica de Portugal, e formações quaternárias.

3. Riscos geomorfológicos

- áreas afectadas por movimentos de terreno (desabamentos, deslizamentos, escoadas e outros);
- áreas sujeitas à erosão costeira (costa baixa e arenosa e arribas em materiais pouco consolidados ou fissurados).

4. Riscos hidrológicos

- áreas sujeitas a inundações;
- áreas de recarga dos aquíferos estratégicos, especialmente os que se localizam em formações carbonatadas de carsificação média e elevada e em formações de sedimentos não consolidados.

Cada unidade territorial afecta à REN deve ter um regulamento específico com indicações precisas relativamente aos objectivos conservacionistas e às eventuais acções de desenvolvimento. É importante que se distinga cada tipo de unidade territorial integrado neste diploma, caracterizando o tipo de ecossistema que se pretende salvaguardar, definindo o seu enquadramento administrativo, o estatuto jurídico dos prédios, ou simplesmente dos terrenos em causa, e identificando as entidades responsáveis pelo tratamento de cada unidade territorial em concreto. Cada unidade territorial classificada na REN pode apresentar-se como uma paisagem quase acabada em termos formais, requerendo apenas cuidados de conservação, ou apresentar partes degradadas, desenvolvimentos incompletos, usos deslocados, a exigir intervenções mais ou menos profundas que dependem de um programa de intervenção e de princípios conceptuais que orientem os projectos de reabilitação.

No acto de demarcação das unidades territoriais da REN, devem ser identificadas as estruturas de povoamento e as actividades económicas localizadas no seu interior ou na sua envolvente

próxima e equacionadas as eventuais relações de conflito entre os interesses das populações residentes e os objectivos da REN, de modo a procurar plataformas de conciliação e de convergência. Nas áreas protegidas de parques e reservas há que distinguir as parcelas onde prevalece em absoluto o estatuto de conservação de ecossistemas quase selvagens que ficam exclusivamente sujeitas ao estudo científico, com base num estatuto de interesse público, das outras onde se tolera o povoamento e as actividades económicas relacionadas com a silvicultura, a agricultura e o turismo. Neste último caso, não se estabelece qualquer restrição de utilidade pública que contrarie a normal utilização e fruição dos bens em causa, no contexto dos usos autorizados e estabelecidos, apenas se estabiliza a situação existente considerada ideal e que, por isso, é objecto de medidas de salvaguarda das quais não decorre necessariamente qualquer direito indemnizatório. O mesmo não sucede no primeiro caso, onde se aplicam restrições que violam direitos reais elementares da propriedade privada e se estabelece, de facto, um novo uso vinculado à protecção e acompanhamento segundo critérios da investigação científica nos domínios da Biologia e da Ecologia aplicadas à conservação de recursos naturais.

*“Classificar como áreas protegidas territórios com paisagens degradadas, com florestas incipientes, agricultura deslocada e com populações pobres é um contra-senso, ilude o entendimento da realidade e confunde as acções do planeamento e da gestão”.*⁵⁹

Um território merece ser classificado como parque natural quando constitui um paradigma na forma de povoamento, na estrutura da paisagem e na sua sustentação sócio-económica

– a população vive bem, em harmonia com os valores naturais presentes na sua unidade territorial. A constituição jurídica e administrativa do parque natural vem ajudar a conservar uma situação de equilíbrio entre a população e o meio onde vive confortavelmente.

O fatal equívoco dos parques naturais estabelecidos no território nacional decorre de neles viver uma população com graves dificuldades sócio-económicas e de apresentarem paisagens decadentes, degradadas, com actividades económicas deprimidas. A tudo isto acrescenta-se a imposição de planos que conflituam com a população residente, que não dão solução aos problemas sociais, nem contribuem para a protecção dos valores naturais eventualmente presentes. Na maior parte dos casos, recomendam-se métodos de “conservação criativa” que contrastam com os métodos de conservação passiva.



A classificação dos usos do solo deve ser determinada na Carta de Ordenamento do PDM e, assim sendo, os perímetros florestais ficariam localizados em unidades territoriais onde a categoria do uso silvestre beneficiasse de dominância sobre as restantes categorias de uso eventualmente presentes dentro da mesma unidade. A regulamentação e gestão das relações de vizinhança e das complementaridades entre as diversas categorias de uso são a matéria mais delicada do processo de planeamento, dela depende a neutralização das pressões sobre os espaços afectos aos usos menos rentáveis sob o ponto de vista estritamente económico. Pressupõe-se uma articulação do processo de estudo dos PDM ao nível intermunicipal, com o apoio dos serviços competentes do Estado.

⁵⁹ PARDAL et al., 1993. *Normas Urbanísticas*. Vol. III – *Elementos de direito urbanístico. Loteamentos urbanos. Ordenamento agro-florestal*, pág. 173. Direcção-Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano/Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.

QUADRO COMPARATIVO ENTRE O ACTUAL REGIME DA REN E A PROPOSTA APRESENTADA NESTE ESTUDO

Nesta proposta, a REN passa a ser constituída na sua quase totalidade por espaços cuja demarcação é da competência da Administração Central, dando-lhes um enquadramento com sentido operacional nos PDM, considerando que este deve ser o único plano de classificação, afectação e regulamentação dos usos do solo, abrangendo a totalidade do território nacional. Esta proposta não “municipaliza” a REN, o que de facto propõe é transformar um diploma com patologias graves, que entra na irracionalidade, num instrumento útil para a gestão integrada do território, comprometendo-se com um quadro de medidas e acções para a salvaguarda de valores concretos e de prevenção de riscos no contexto real dos diversos usos e utilizações do solo. A actual figura da REN impõe-se como uma “classe de uso do solo” aberrante, remetendo para um uso silvestre imperativo e deslocado, o que não tem sentido na esfera da propriedade privada nem tão-

-pouco na esfera da propriedade pública, porquanto não se vislumbra a integração dos terrenos da RAN nas matas nacionais. Para romper esta irracionalidade, repor a lógica dos usos do solo e conferir um sentido à designação “reserva ecológica”, propõe-se neste estudo o estabelecimento de uma carta de valores e de uma carta de riscos, cujos conteúdos fazem um inventário analítico de situações que merecem atenção e regulação casuística, para garantir uma correcta utilização qualquer que seja a categoria de uso em que ocorra.

Como se pode observar no quadro seguinte, a proposta que aqui se formula está operacionalmente articulada com os diversos usos do solo e desenvolve-se no sentido de equacionar, ao nível dos instrumentos de planeamento do território, as competências das diversas entidades que têm jurisdição sobre os terrenos afectos à REN.

QUADRO COMPARATIVO ENTRE A REN ACTUAL E A REN PROPOSTA NESTE ESTUDO

	Regime actual da REN	Proposta do Estudo
Identificação de valores e de riscos	Não há separação nem identificação.	Elabora separadamente a carta de valores e a carta de riscos.
Articulação com os usos do solo	Ignora os usos do solo e conflitua com eles.	A REN é demarcada a partir das categorias de uso do solo e da identificação de valores singulares. Mas claramente a REN não pode confundir-se com uma categoria de uso do solo e, muito menos, ser entendida como tal.
Entidades que participam na demarcação	Na prática são as equipas dos PDM e os municípios, com posterior validação da Comissão Nacional da REN, envolvendo também as CCDR.	São as entidades objectivamente responsáveis pela gestão dos valores naturais em causa e pelos terrenos onde ocorrem situações de risco. A compilação da informação na carta de valores e na carta de riscos, assim como a sua articulação com os planos territoriais, é feita principalmente no âmbito dos PDM, nos quais se conjugam os contributos da Administração Central, Local e de entidades particulares.
Áreas incluídas na Rede Nacional de Áreas Protegidas	São excluídas da REN.	São integradas na REN e demarcadas pelo ICN nos termos da legislação em vigor.

QUADRO COMPARATIVO ENTRE A REN ACTUAL E A REN PROPOSTA NESTE ESTUDO

(Continuação)	Regime actual da REN	Proposta do Estudo
Áreas incluídas na Rede Natura 2000	Não são tidas em consideração na demarcação da REN.	São integradas na REN e demarcadas pelo ICN nos termos da legislação em vigor.
Regime Florestal	Não é tido em consideração na demarcação da REN.	É integrado na REN e demarcado pela DGRF nos termos da legislação em vigor.
Cursos de água, albufeiras, ecótonos ribeirinhos, praias, cordões dunares e arribas	São proibidas as acções de iniciativa pública ou privada que se traduzam em operações de loteamento, obras de urbanização, construção de edifícios, obras hidráulicas, vias de comunicação, aterros, escavações e destruição do coberto vegetal	<p>A protecção de cursos de água, albufeiras e ecótonos ribeirinhos prossegue os seguintes objectivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Preservação e reforço da estabilidade das margens; • Salvaguarda da qualidade da água; • Preservação dos ecossistemas aquáticos e ripícolas como recursos naturais significativos; • Fomento das obras de hidráulica florestal de regularização de caudais e de controlo da erosão; • Fomento de cuidados regulares de desbastes e limpezas de matos. <p>A protecção de praias, cordões dunares e arribas prossegue os seguintes objectivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Salvaguarda e valorização da paisagem do litoral; • Garantia de uma oferta generosa e bem localizada de praias acessíveis, devidamente infra-estruturadas e equipadas para satisfazer as necessidades regionais e locais da procura banear de lazer, recreio e turismo. <p>Na prossecução dos objectivos referidos nos números anteriores, devem ser distinguidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • As zonas que se mantêm no seu estado natural bruto; • As zonas naturais equipadas; • As zonas estabilizadas por intervenções de engenharia florestal; • As zonas urbanas e agrícolas que se aproximam ou formam franjas de contacto com zonas ecologicamente sensíveis.
Outras áreas afectas à protecção de sítios singulares	Não são tidas em consideração na demarcação da REN.	São integradas na REN, pelo seu carácter ecológico, paisagístico ou funcional, que justifique medidas específicas de salvaguarda.
Espaços arbóreos e arbustivos estruturantes da paisagem	Não são tidos em consideração na demarcação da REN.	São integrados na REN, considerando: <ul style="list-style-type: none"> • maciços e cortinas arbóreas e arbustivas; • parques e jardins a conservação e a criar; • orlas de matos e de outros espaços silvestres.
Áreas com riscos de erosão	São proibidas todas as acções no terreno, mesmo as necessárias ao controlo dos fenómenos erosivos.	São regulamentadas as intervenções necessárias ao controlo dos processos morfogenéticos, favorecendo a pedogénese.
Cabeceiras de linhas de água	Áreas a integrar na REN.	Áreas que só por si não têm qualquer correspondência com valores naturais, tendo simplesmente um significado topológico na bacia hidrográfica, pelo que não são tidas em consideração na demarcação da REN.

QUADRO COMPARATIVO ENTRE A REN ACTUAL E A REN PROPOSTA NESTE ESTUDO

(Continuação)	Regime actual da REN	Proposta do Estudo
Áreas de máxima infiltração	Áreas a integrar na REN.	Áreas que só por si não têm qualquer correspondência com valores naturais. Em termos de risco de erosão e de contaminação dos lençóis freáticos, as áreas impermeáveis e semi-permeáveis são mais sensíveis do que as áreas de maior permeabilidade. Em qualquer caso, o critério de “permeabilidade do solo” não é um factor determinante na demarcação da REN.
Encostas com declive superior a 30%	Áreas a integrar no regime transitório da REN.	As pendentes não estão necessariamente associadas a qualquer valor natural merecedor de salvaguarda específica nem a riscos que justifiquem uma proibição generalizada de qualquer intervenção e actividade, pelo que não serve como discriminante para a demarcação da REN.
Regulamentação específica para cada valor em concreto e para cada zona de risco	Não existe.	Considera um regulamento específico para cada valor e risco, associado ao uso do solo e à entidade responsável para a sua condução.
Finalidade prática	Demarca áreas interditas à construção e urbanização, o que corresponde a determinar pela negativa as áreas destinadas à construção e à urbanização.	Identifica e contribui para a regulamentação da salvaguarda de valores naturais e minimização de situações de risco. Não chama a si qualquer poder determinador sobre as alterações de uso do solo em geral e em particular sobre as áreas urbanizáveis.
Enquadramento físico	Constitui-se como um poder técnico arbitrário sobre a classificação dos usos do solo, ocultando todas as suas implicações políticas e económicas.	Constitui-se como uma base informativa e reguladora, sem chamar a si o poder de decidir sobre os usos do solo, matéria do foro político, que deve ser objecto de procedimentalização.

Quadro 3 – Comparação entre o actual regime da REN e a proposta deste estudo

A REN não esconde o seu propósito de ser um instrumento de controlo do urbanismo, nunca se comprometendo com a protecção de quaisquer recursos naturais. Estes são invocados apenas para ocultar os verdadeiros objectivos de conquista de poder sobre a economia do território.

A REN é um instrumento de poder sobre as dinâmicas urbanísticas, criado à margem do planeamento urbanístico e das políticas nacionais de protecção da natureza. É, portanto, abusiva e falsa a tentativa de legitimação da REN, arranjando-lhe um historial e antecedentes que ela não tem. Concretamente, a REN nada tem a ver com os marcos significativos da política de conservação da natureza em Portugal, que são essencialmente os seguintes:

Marcos na Conservação da Natureza em Portugal		
1887	Proposta de Lei apresentada por J. P. Oliveira Martins, a 27 de Abril de 1987	Trata das questões do povoamento em espaço rústico, aproveitamento de incultos, culturas preferenciais, cadastro e divisão da propriedade, financiamento dos sectores agrícola e florestal, economia hidráulica e utilização de águas públicas, legislação florestal, vínculo florestal, conservação do domínio florestal, guarda florestal, caça e pesca, associativismo e constituição de um banco rural.
1901	Decreto de 24 de Dezembro de 1901 e respectiva legislação complementar	Definição, instituição e efeitos do Regime Florestal, instruções sobre o Regime Florestal nos terrenos e matas dos particulares e regulamento do serviço da polícia florestal.
1938	Lei n.º 1971, de 15 de Junho de 1938 (Lei do Povoamento Florestal)	Primeiro documento legislativo que prevê a criação de áreas protegidas, no sentido moderno do termo, nos territórios portugueses europeus. Determina a criação de 33.500 ha de reservas no âmbito da execução do Plano de Povoamento Florestal, cuja área de intervenção abrangia 532.000 ha de terrenos dunares e serranos.
1939	Memória sobre a necessidade de criação de uma reserva na Arrábida	Elaborada pela Direcção-Geral dos Serviços Florestais e Aquícolas (DGSFA), não mereceu concordância governamental, embora tivesse mais tarde sido alcançado um "acordo" entre a DGSFA e o proprietário dos terrenos (Casa de Palmela) quanto à protecção integral da vegetação com valor de conservação.
1948	Decreto n.º 37 188, de 24 de Novembro de 1948	Aprova, para ratificação, a Convenção Internacional para a Protecção da Flora e Fauna Africanas. A representação oficial portuguesa na União Internacional da Conservação da Natureza era assegurada pela DGSFA.
1955	Decreto n.º 40 040, de 20 de Janeiro de 1955	Lei-quadro da criação de áreas protegidas e protecção da natureza no Ultramar.
1956	Decreto-Lei n.º 40 721, de Agosto de 1956	Cria na DGSFA a Repartição de Fomento e Protecção, em que o tratamento dos assuntos relativos à protecção da natureza constituía uma das áreas de competência.
1957	Decreto de 2 de Setembro de 1957	Cria a Reserva Ornitológica do Mindelo (Vila do Conde), submetida ao Regime Florestal parcial de simples polícia e administrada pela Universidade do Porto. Possuía um plano de arborização e tratamento dos arvoredos, sendo as despesas de vigilância (polícia florestal) e gestão asseguradas pela DGSFA. Outras "reservas ornitológicas" viriam a ser criadas nas décadas seguintes em terrenos submetidos ao Regime Florestal, administrados pela DGSFA, ou adquiridos para esse fim específico. Algumas dessas reservas ornitológicas viriam, a partir de 1975, a constituir reservas naturais, como são os casos de Pancas (Estuário do Tejo) ou de São Jacinto.
1959	União Internacional para a Conservação da Natureza	Em 1959 a DGFSa é o representante nacional na IUCN.
1959	Proposta de Criação de um Parque Nacional na Península de Setúbal	De elevado nível técnico, é da autoria do Gabinete de Urbanização da Câmara Municipal de Almada, liderado pelo Arq. José Rafael Botelho. Tal como anteriores propostas dos Serviços Florestais (desde 1939) para a serra da Arrábida, não mereceu acolhimento favorável das instâncias governativas.
1967	Decreto-Lei n.º 47 847, de 14 de Agosto de 1967	Regulamento da caça. Publica uma lista dos mamíferos e aves cuja destruição é totalmente interdita.
1967	Decreto-Lei n.º 48 165, de Dezembro de 1967	Cria na DGSFA o Serviço de Inspeção de Caça e Pesca, que passa a exercer todas as competências ligadas às acções de protecção da natureza (através do Departamento de Protecção da Natureza).

(Continuação)		
Marcos na Conservação da Natureza em Portugal		
1970	Comemorações do Ano Europeu da Conservação da Natureza	Para além das comemorações levadas a cabo ao nível nacional, Portugal participou na Conferência Europeia sobre a Conservação da Natureza (Estrasburgo), tendo adoptado a Declaração dessa Conferência.
	Lei n.º 9/70, de 19 de Junho (Lei dos Parques Nacionais e Outros Tipos de Reservas)	Estabelece as bases para a criação em Portugal de áreas protegidas, nomeadamente: Parques nacionais (com reservas integrais, naturais, de paisagem e turísticas); Reservas botânicas; Reservas zoológicas; Reservas geológicas.
	11 de Outubro de 1970	Inauguração oficial do Parque Nacional da Peneda-Gerês.
1971	Decreto n.º 187/71, de 8 de Maio	Cria o Parque Nacional da Peneda-Gerês.
	Relatório Nacional Sobre Problemas relativos ao Ambiente	Relatório nacional submetido à Conferência sobre Ambiente Humano promovida pelas Nações Unidas (Conferência de Estocolmo, em 1972), cuja elaboração foi coordenada pela Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica.
	Decreto n.º 355/71, de 16 de Agosto	Cria a Reserva da Serra da Arrábida.
	Decreto n.º 364/71, de 25 de Agosto	Cria a Reserva Botânica de Cambarinho.
	Decreto n.º 444/71, de 23 de Outubro	Cria a Reserva Botânica da Mata Nacional dos Medos.
	Decreto n.º 458/71, de 29 de Outubro	Cria a Reserva das Ilhas Selvagens.
1972	Decreto n.º 78/72, de 7 de Março	Cria a Reserva Integral da Caldeira do Faial.
	Decreto n.º 79/72, de 8 de Março	Cria a Reserva Integral da Montanha do Pico.
1973	Plano Director do Parque Nacional da Peneda-Gerês	Elaborado pela DGSFA, constitui o primeiro instrumento de ordenamento do território para uma área protegida portuguesa.
	Lei n.º 8/73, de 26 de Dezembro (Organização e execução do IV Plano de Fomento)	No âmbito da execução do IV Plano de Fomento (1974-1979), estavam previstos, para além da finalização da instalação do PNPG e restantes reservas já criadas, o estabelecimento de uma verdadeira " rede nacional de áreas protegidas " através da criação de parques nacionais ou regionais (área protegida com estatuto semelhante aos actuais <i>parques naturais</i>) nas seguintes regiões: Serra da Gardunha; Serra de S. Macário; Serra de S. Mamede; Maciço calcário estremenho; Serra do Algarve; Ilha da Madeira; e de reservas naturais em: Ilhas Desertas; Sapal de Pancas; Sagres-S. Vicente; Paul do Boquilobo; Cabo da Roca; Ria de Faro; Caldeirão do Corvo; Pico da Vara (S. Miguel).
1974	Decreto n.º 152/74, de 15 de Abril	Cria a Reserva da Lagoa do Fogo.
197...	Início da década de 1970	Criação, na Mata Nacional das Dunas de S. Jacinto, de trilhos de interpretação da natureza e desenvolvimento de acções de fomento da vida selvagem, pelo NPEPVS e pela Administração Florestal de Aveiro.

FONTE: modificado e adaptado de *A Rede Nacional de Áreas Protegidas, a Rede Natura 2000 e o Sector Florestal*. Direcção-Geral das Florestas, Lisboa, 2003.

Quadro 4 – Marcos significativos na conservação da natureza em Portugal

A REN é um instrumento absurdo, sem paralelo a nível internacional, o único que nestes moldes existe actualmente ou alguma vez existiu em qualquer local do mundo. Esta originalidade da REN não constitui, no entanto, qualquer motivo de orgulho, é antes o reflexo do seu carácter aberrante. De facto, internacionalmente, não só não se seguiu o exemplo da REN como se considerou que “*a demarcação das áreas da Reserva Ecológica Nacional foi orientada mais por motivos económicos do que ambientais. Esta demarcação cria zonas absolutamente interditas à construção e raramente inclui ecossistemas merecedores de cuidados especiais de conservação*”.⁶⁰ Uma avaliação da REN não pode passar ao lado de uma crítica deste teor.

A REN é um instrumento político de controlo da economia do território e não tem qualquer efeito positivo sobre a conservação da natureza, pelo contrário, podemos constatar que, sendo um dos principais elementos condicionadores dos conteúdos dos PDM e de toda a administração do território a nível nacional, é responsável pelos resultados do sistema de planeamento que estão à vista. A demarcação da REN traduz fielmente as ideias, os conceitos e as directivas desta lei, e a sua cartografia modelou estruturalmente os PDM e toda a política de solos praticada no país nas últimas décadas.

A questão da demarcação cartográfica das áreas afectas à REN, cujas propostas de delimitação competiam, pelo Decreto-Lei n.º 93/90, às comissões de coordenação regional, é uma questão irrelevante face ao vício dos conteúdos do diploma. Sendo a base conceptual da

REN irracional, qualquer que fosse a entidade a proceder à sua demarcação estaria sempre condenada ao fracasso. Se isto não for compreendido, o logro continuará e, a pretexto de que o problema reside na cartografia, nas escalas e em outros *fait divers*, prepara-se o terreno para novas despesas oportunistas, perpetuando-se o erro.

Na prática e de facto, o trabalho pesado e inglório de demarcação da REN acabou por ser realizado pelos serviços das autarquias e pelos gabinetes técnicos privados por estas contratados, no âmbito da obrigatória elaboração dos primeiros PDM. O que não significa que o poder de controlar e de decidir sobre esta demarcação alguma vez tenha estado nas autarquias, porque, a todo o instante, sempre que fosse do seu interesse, os técnicos dos serviços da Administração Central intervieram, ditaram e impuseram a sua vontade. As câmaras municipais foram utilizadas e exploradas para executar esta tarefa humilhante, sem jamais terem qualquer poder de decisão sobre o resultado final expresso nas cartas da REN.

O problema da demarcação da REN também não é de carácter estatístico ou probabilístico, nem depende das cartas serem digitais ou analógicas. As discrepâncias, a aleatoriedade dos traços e a arbitrariedade do analista são circunstâncias determinadas pela forma e conteúdo da própria lei.

Não faz sentido acusar os municípios, a subjectividade das equipas técnicas externas ou as deficiências nas bases cartográficas pela discrepância nas demarcações da REN nos diversos PDM, desculpabilizando o erro conceptual,

⁶⁰ OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. 2001. *Exame da OCDE ao Desenvolvimento Ambiental de Portugal*. Comissão Política de Ambiente, Paris. Na sua versão original: “*the choice of National Ecological Reserve areas has been driven more by economic than by environmental concerns. The areas typically include zones where construction is impossible in any case, and they rarely include valuable ecosystems*”.

que é a causa única e fundamental do problema. De facto, não é surpreendente que o processo de delimitação das áreas afectas à REN tenha sido tão problemático e os resultados tão díspares.

Tanto as “áreas com risco de erosão” como as “áreas de infiltração máxima” e as “cabeceiras de linhas de água” constituem figuras imprecisas e ambíguas em si mesmas e quanto aos objectivos que pretensamente visam atingir, pelo que qualquer tentativa de proceder a uma demarcação rigorosa e inequívoca seria uma tarefa *a priori* inexecutável. Fica, no entanto, a suspeita incontornável de que os autores desta lei optaram conscientemente por estas imprecisões, podendo constatar-se o seu empenho em mantê-las.

No caso dos restantes “ecossistemas” – zonas costeiras e ribeirinhas e águas interiores – a demarcação é mais objectiva; no entanto, considerando que a legislação já contém disposições protectoras do domínio hídrico para esses espaços, a sobreposição do regime da REN constitui uma intromissão redundante e perniciosa. Está-se claramente aqui perante uma disputa de competências e de poderes no interior da própria Administração Central.

A questão está na falta de validade dos critérios, e não nos “critérios serem pouco homogéneos” ou nos “desajustes nas propostas”. Falha a essência do conceito do diploma da REN, que ilude e engana o país, fazendo crer que com a REN os recursos naturais estão salvaguardados e o território ordenado ao mesmo tempo que o próprio diploma distrai as atenções, desvia os meios e subverte os procedimentos necessários a um planeamento esclarecido e eficaz. Mesmo que os critérios fossem objectivos para a demarcação de toda a panó-

plia de espaços que a actual REN quer abarcar, isso não legitima que nesta sede se decida a viabilização ou proibição de “operações de loteamento, obras de urbanização, construção de edifícios...”.

Esta característica da REN de querer chamar a si o poder sobre a economia do imobiliário é fundamental e, para a esclarecer, seria importante investigar o que se passou no Governo AD, com o Dr. Sá Carneiro no lugar de Primeiro-Ministro, quando este se opõe frontalmente à criação da REN, enfrentando e resolvendo radicalmente a crise que isso despoletou na Secretaria de Estado do Ambiente de então. Este episódio contribuiria também para clarificar o historial da REN.

As patologias da REN não podem ser confinadas aos critérios de demarcação e às dificuldades associadas à cartografia e à subjectividade dos técnicos, iludindo por completo o facto de se estar perante um erro estrutural, que vicia e contamina todo o sistema de planeamento do território no nosso país.

Todos os planos territoriais e a disciplina da administração do território no seu conjunto foram, desde 1983, subordinados à disciplina da REN, a qual, para todos os efeitos, foi e é a matriz do ordenamento do território que está em vigor. Pode, portanto, concluir-se que este diploma é um dos principais responsáveis pelo estado do ordenamento do território. Não se procurem evasivas, alegando que a REN não “conseguiu ser entendida”, que o erro reside nos desencontros das manchas e na subjectividade dos técnicos, evitando a constatação de que o erro está na raiz do conceito.

Até 1983, todas as urbanizações do país foram aprovadas segundo os critérios e opiniões da

Direcção-Geral de Planeamento Urbanístico e dos organismos que na época correspondiam às CCDR. As câmaras municipais teriam alguma parca influência no processo, mas não tinham competência nem poder para licenciar qualquer urbanização sem o parecer favorável e vinculativo da Administração Central. Depois de 1983, as autarquias tiveram de se sujeitar a configurar as plantas de ordenamento dos PDM em obediência liminar às cartas da RAN e da REN, impostas pelas respectivas comissões, sem qualquer articulação com as políticas de protecção de recursos naturais e com as actividades silvícola e agrícola. A REN incide, de forma directa mas não evidente, sobre a determinação das áreas disponíveis para

urbanizar e construir, daí que o relatório da OCDE tenha sido perspicaz e certo, ao afirmar que a escolha das áreas da REN foi determinada mais por motivações económicas do que ambientais.

A avaliação da REN e a sua revisão são indissociáveis de um esclarecimento em matéria de competências urbanísticas, envolvendo a questão da classificação dos usos do solo, a parametrização e distribuição de mais-valias e a afectação de usos em conformidade com a classificação atribuída em condições de garantir a função social da propriedade fundiária, pública ou privada, em consonância com os usos considerados nos planos.



RESE

AGRÍCOLA

CAPÍTULO III**RESERVA
AGRÍCOLA
NACIONAL**

**RESERVA
NACIONAL**

ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DOS DIPLOMAS DA RAN

▶ DECRETO-LEI N.º 356/75, DE 8 DE JULHO

No preâmbulo deste diploma precursor da RAN, faz-se uma referência ao solo como “*recurso natural limitado*”. Conviria esclarecer qual a aspeção do termo *solo*. Refere-se ao solo enquanto espaço territorial em geral ou ao solo no sentido pedológico? Lê-se a seguir que o solo, na sua expressão pedológica, constitui “*um recurso facilmente degradável*”. Seria pertinente afirmar também que se trata de um recurso que as modernas técnicas agronómicas podem produzir e renovar.

Refere ainda o preâmbulo que “*os solos de mais elevada produtividade agrícola são uma pequena percentagem da totalidade dos que têm utilização em agricultura*”. Se observarmos o conceito de *produtividade* como este é entendido na economia agrária, constatamos que algumas das culturas que registam maior produtividade estão em solos pobres, os quais ocupam uma percentagem elevada dos espaços agrícolas. Vem aqui a propósito citar as conclusões de um trabalho desenvolvido no Centro de Estudos de Economia Agrária da Fundação Calouste Gulbenkian, com o título *Produtividades do Trabalho e da Terra no Continente*, da autoria de Mário Pereira e Fernando Estácio (1968), no qual se chega à conclusão de que “*...a produtividade da terra depende em grande parte da quantidade de mão-de-obra disponível, não nega as influências que sobre a mesma produtividade exercem outros factores, a exemplo da fertilidade do solo, do clima, do capital de exploração e de outros. Certas observações, no entanto, levam a suspeitar que*

tais influências se manifestam com menos evidência, ou que têm carácter complementar, isto é, se produzem como consequência da acção do factor trabalho (...), terrenos ricos explorados extensivamente apresentam frequentemente produtividades inferiores à de solos pobres cultivados intensivamente”.

Depreenderíamos do preâmbulo que o diploma se propõe preservar os “*12% da superfície total do território*” onde ocorrem os solos pedologicamente evoluídos. Dessa forma, a lei teria um objectivo muito redutor relativamente ao da orientação do ordenamento agrário.

No seu art.º 1.º, o diploma remete para as classes de capacidade de uso agrícola e florestal do Serviço de Reconhecimento e Ordenamento Agrário (SROA)⁶¹ e visa a preservação das classes A, B, A/B e da subclasse Ch independentemente da sua localização, quando a localização é um factor principal num instrumento de planeamento do território que implique com a afectação ao uso agrícola.

Quanto às classes adoptadas pelo SROA, estas não preenchem de modo algum a informação necessária para fundamentar critérios de demarcação do espaço agrícola para efeitos de planeamento territorial, o qual não prescinde da identificação geográfica dos prédios que estruturam as empresas agrícolas, dos campos que estão efectivamente a ser cultivados, das respectivas culturas, da observação casuística das limitações edafo-ecológicas para cada cultura, do estatuto do agricultor e da sua integração na estrutura do povoamento. Todos estes aspectos têm que ser considerados numa

61 Em 1980, o SROA foi integrado no Instituto Nacional de Investigação Agrária, adoptando, desde então, a designação de Centro Nacional de Reconhecimento e Ordenamento Agrário (CNROA).

perspectiva económica e sócio-territorial de nível regional e local.

Acresce que não existem cartas do SROA para mais de metade do país e que as que existem já têm mais de 30 anos. O mosaico dos usos agrícolas ao longo dos últimos 40 anos teve alterações muito dinâmicas, daí que as cartas do SROA, que foram elaboradas até ao princípio dos anos 70, estejam desactualizadas. As demarcações da “RAN”, aduzidas de forma avulsa, sem as cartas do SROA, são feitas de modo grosseiro, sem fundamentação pedológica. Assim, temos um processo de demarcação que não respeita os critérios do diploma, independentemente da validade destes. Na maior parte dos casos a demarcação é feita a partir de fotointerpretação e, porventura, de algumas visitas muito parciais ao campo para, quase à vista desarmada, atribuir aos campos de cultivo uma das classes referidas ou deixá-los fora da “RAN”.

A partir desta análise *à vol d’oiseau*, nos solos da “RAN” ficavam *“proibidas todas as construções com qualquer finalidade, bem como aterros, escavações ou qualquer outro processo de inutilização desses solos, incluindo vias de comunicação e outras infra-estruturas públicas”*.

Esta forma de legislar tem o perigo de induzir uma legitimação de tudo aquilo que aqui proíbe no negativo da “RAN” e tem também o inconveniente de sacralizar de uma forma deslocada, excessiva e obviamente impraticável, a intocabilidade dos solos em causa, criando assim, inevitavelmente, uma lei que nasce para ser violada.

O n.º 2 do art.º 1.º coloca todo o licenciamento das construções de finalidade exclusivamente agrícola na dependência da aprovação de duas Secretarias de Estado: a da Agricultura e a do

Ambiente. Seria a casa do agricultor aqui entendida no âmbito da “finalidade exclusivamente agrícola”? O diploma deixa esta dúvida à consideração dos respectivos “serviços competentes”. Consequentemente, os agricultores criaram uma aversão a esta lei, em grande parte seguramente devido a esta ambiguidade que ainda hoje lhes custa caro.

Para aumentar mais a entropia, os processos de licenciamento de *“todos os projectos de construção, urbanização, vias de comunicação, aterros ou escavações previstos para zonas rurais e urbanas”* tinham de merecer a aprovação do SROA, quando não dispusessem de planos de urbanização aprovados superiormente. Com esta surpreendente referência a “planos de urbanização”, o legislador pretendeu claramente estabelecer um contraponto entre os 12% do território de supostos bons solos agrícolas e o processo urbano, porventura não se apercebendo que, deste modo, subliminarmente, deixou os restantes 88% abertos à urbanização.

Subverteu-se, assim, o conceito de *perímetro urbano*, liberalizaram-se completamente as urbanizações, os loteamentos particulares, até ao ponto das câmaras municipais, na ausência de planos de urbanização e de pormenor, perderem completamente a capacidade jurídica, financeira e operativa para disciplinarem o crescimento urbano e o planeamento do território em geral. Em vez de se definirem perímetros urbanos configurados através de planos gerais de urbanização e de planos de pormenor, passaram a vigorar as famigeradas *áreas urbanizáveis*, entregando, de facto, o direito de urbanizar aos proprietários desses terrenos rústicos, potenciando aí as mais-valias e a especulação, ficando as câmaras municipais desprovidas de qualquer capacidade de acesso ao solo para urbanizar e disciplinar o mercado imobiliário.

► DECRETO-LEI N.º 308/79, DE 20 DE AGOSTO

No seu preâmbulo, refere “*a ânsia desordenada de expansão habitacional, industrial e outras...*”. Não cuida aqui o legislador de reescrever o problema da urbanização e construção desordenadas em sede de uma política urbana e ilude a questão propondo o controlo dos efeitos nefastos sobre os 12 % dos solos férteis, observando ser “*premente dar maior eficiência à defesa dos terrenos de maior aptidão agrícola*”, ficando as urbanizações e as suas imensas mais-valias à solta. A ameaça era arrasadora e a protecção era necessária sobre os espaços rústicos na sua globalidade, sendo para o caso relativamente irrelevante a qualidade pedológica dos solos, até porque, como sustentam Georges Duby e Armand Wallon, no capítulo “*Il n’y a pas de “vocation” des terres*”: “*les études successives de la fertilité et de la praticabilité montrent, d’une part, que la terre de culture est en grande partie une création humaine qui a évolué avec l’histoire agraire, d’autre part, que l’affectation du sol à telle ou telle culture est avant tout un problème de décision sócio-économique. La prétendue “vocation des terres” prise dans l’absolu par certains historiens ou certains technocrates est un dangereux non-sens qui fait perdre de vue la subtile dialectique entre le complexe écologique et le complexe historico-économique*”.⁶²

O diploma em análise procura pretextos para expandir a superfície da RAN, mas mantém-se tolhido por critérios que não são operacionais em termos de ordenamento do território. Passa a incluir solos da classe C nos concelhos ou freguesias onde não existam solos das classes A e B. Convenhamos que é difícil não encontrar numa qualquer freguesia um pequeno

vale num sopé de uma colina ou numa leira bem cultivada um solo de elevada fertilidade. Parece-nos que, numa interpretação estritamente jurídica, será sempre possível refutar a “*extensão aos solos classificados em toda a classe C*”.

No n.º 4 do art.º 1.º, refere-se que devem ser “*defendidos os solos que constituem o ‘assento’ de explorações agrícolas viáveis*”. Surge aqui a intenção de distinguir as parcelas onde se encontra o “assento” da exploração, o centro de lavoura. É importante esta distinção da parcela ou parcelas autónomas da exploração relativamente às parcelas dependentes, mas o legislador não chega a equacionar o problema da agregação jurídica destes dois tipos de prédios num corpo de exploração agrícola.

O art.º 2.º trata de excepções e vem esclarecer a dúvida do primeiro diploma, ao considerar expressamente como legítimas as habitações para fixação de agricultores. Abre aqui passagem para “*expansões urbanas e outras construções, nomeadamente vias de comunicação e edifícios de interesse público*”.

O art.º 7.º atribui ao Ministério da Agricultura a competência para emitir “*parecer, nos domínios referentes à classificação do terreno, sobre:*

1. *planos de urbanização e perímetros de aglomerados urbanos;*
2. *vias de comunicação;*
3. *outros processos de inutilização de solos agrícolas de área superior a 5000 m².*”

Permanece, contudo, a dúvida relativamente à extensão das classificações em causa e aos critérios e orientações a seguir em tais apre-

ciações. O poder de alterar o uso do solo fica em absoluto no insondável critério subjectivo de quem emitir o parecer. Subentende-se que o legislador se refere a um parecer técnico, acontece, porém, que a decisão em causa sobre matéria de alteração de usos do solo e classificação propositiva em plano é eminentemente política, sem desvalorizar as informações disciplinares que ajudam a esclarecer a tomada de decisão política.

O art.º 10.º coloca expressamente “*todos os processos para licenciamento ou aprovação de construções, urbanizações, delimitação de perímetros de aglomerados urbanos, vias de comunicação, aterros, escavações ou outros meios de inutilização do solo arável*” na dependência da respectiva direcção regional de agricultura. Há o explícito propósito de subordinar o processo urbano aos poderes da RAN, o que é perverso, porquanto a disciplina urbanística tem necessariamente de estar já assegurada a montante ou em simultâneo com o planeamento sectorial do espaço agrícola, sob pena de não ser controlável.

▶ **DECRETO-LEI N.º 451/82, DE 16 DE NOVEMBRO**

No preâmbulo, este decreto refere-se à preocupação de “*tomar medidas tendentes ao aumento da produção agrícola, o que impõe diligenciar a racional utilização dos solos, sua conservação e melhoramento*”, ora a RAN não assume concretamente qualquer medida neste sentido. Continua a reduzir a 12 % da superfície do território nacional o espaço agrícola a proteger, quando se presume que o conjunto das unidades territoriais a afectar ao uso agrícola e a submeter a uma disciplina de uso agrícola dominante seja da ordem dos 32 % do território.

Mantém-se, portanto, o problema do negativo da RAN como espaço indeterminado onde estão a maior parte dos espaços agrícolas do país e com as culturas mais rentáveis. O diploma continua igualmente a focar a atenção exclusivamente numa parte dos solos agrícolas, ignorando que se impõe uma intervenção global sobre as estruturas agrárias e as suas paisagens.

É perspicaz e lúcida a referência que o legislador faz, ainda no preâmbulo, quanto à necessidade de “*criar uma nova mentalidade que corresponda a uma evolução cultural das populações e dos seus órgãos de representação, com especial incidência no poder autárquico, co-responsabilizando-os nas tomadas de decisão*”, mas depois o legislador suprime no concelho da RAN o representante dos municípios, o que constitui uma alteração significativa relativamente ao diploma anterior. O processo administrativo adquire mais peso e viscosidade.

▶ **DECRETO-LEI N.º 196/89, DE 14 DE JUNHO**

Em 1989, procede-se a uma revisão do diploma da RAN através do Decreto Lei n.º 196/89, de 14 de Junho, em cujo preâmbulo se mantém a reserva em causa centrada em 12% do território nacional mas se reconhece que a “*condição necessária para o efectivo e pleno aproveitamento agrícola dos solos de maiores potencialidades é a sua inserção em explorações agrícolas bem dimensionadas*”. O conceito de *explorações agrícolas viáveis* é muito casuístico, depende do contexto sócio-económico do agricultor, da região e do local. Também o conceito de *exploração agrícola bem dimensionada*, sendo importante, é delicado e carece de aferições no espaço e no tempo.

O preâmbulo alarga-se com uma referência à questão da estrutura fundiária, o que se reflecte de forma negativa na substância do diploma, ao legitimar a divisão da propriedade rústica, usando de forma acrítica o *conceito de unidade mínima de cultura*, oriundo da fiscalidade e que nada tem a ver com a economia agrária ou a engenharia agronómica, no sentido mais lato em que se quer entendê-la.

O art.º 1.º visa não só a defesa das *“áreas de maior aptidão agrícola”*, mas também *“garantir a sua afectação à agricultura”*. Este segundo propósito é novo e seria importante desenvolvê-lo com a consciência de que o uso agrícola não pode ser tratado jurídica e administrativamente como um uso imperativo, ao contrário do que acontece com o uso florestal e o uso urbano. Se a garantia em causa for entendida como uma orientação motivadora do agricultor, muito bem, no entanto o diploma é inconsequente neste propósito.

Este diploma acentua a restrição dos critérios de demarcação dos espaços agrícolas às classes de solos das cartas de capacidade de uso do SROA e, de forma tímida, refere outros factores: *“assento de lavoura”*, *“áreas submetidas a importantes investimentos destinados a aumentar a capacidade produtiva dos solos”*, *“áreas cujo aproveitamento é determinante da viabilidade económica de explorações agrícolas”*, *“agricultor: pessoa que exerce a actividade agrícola a título principal”*.

Estes factores são insuficientes para informar o planeamento do território e a sua definição é vaga e precipitada. Observe-se, por exemplo, o significativo grupo das empresas agrícolas familiares a tempo parcial que pode ter a sua principal fonte de rendimento fora das explorações agrícolas e não deixa de ser pertinente

e necessário o reconhecimento do estatuto de “agricultor” nestes casos.

O art.º 7.º é desnecessário e questiona-se a intenção aparentemente inútil do legislador ao dizer que não se integram na RAN *“solos destinados a expansões urbanas, consignados em planos directores municipais, em planos de urbanização”*, *“solos destinados à construção que se encontrem dentro dos limites ou perímetros dos aglomerados urbanos”* e *“solos destinados a loteamentos urbanos de interesse regional ou local (...) legalmente autorizados”*. Como poderia ser de outro modo?

O art.º 8.º proíbe todas as acções que diminuam ou destruam as potencialidades agrícolas e enuncia um conjunto de acções que já estão regulamentadas em sede própria. Chega a ser desconcertante a referência a resíduos radioactivos, a resíduos sólidos urbanos e industriais, e à utilização de fertilizantes e fitofármacos, matérias tratadas em legislação específica.

De resto, acentua-se o peso da dependência administrativa dos agricultores relativamente às comissões da reserva agrícola e jamais se estabelece qualquer responsabilidade inversa, isto é, levando os Serviços do Estado ao encontro dos agricultores para os ajudar. O diploma cultiva à exaustão o proibicionismo desresponsabilizante, sem jamais se comprometer com qualquer acção positiva.

No art.º 13.º, corrobora o direito de divisão dos prédios rústicos, fixando a unidade mínima de cultura no dobro da área fixada pela lei geral para os respectivos terrenos e região, o que continua a ser grave em termos de política fundiária.



No preâmbulo das leis é frequente o enunciado de objectivos e propósitos óbvios. É o caso do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 196/89, quando refere que “o progresso e a modernização da agricultura portuguesa, com a consequência da melhoria das condições sócio-económicas das populações que a ela se dedicam, constitui um dos grandes objectivos que o Governo se propôs prosseguir”. Algum Governo poderia defender o oposto, isto é, prosseguir o retrocesso, a obsolescência da agricultura e a degradação das condições sócio-económicas dos agricultores?

Logo de seguida, assume-se que os solos a proteger são aqueles que melhores condições apresentam para tal actividade. Quais são as condições que potenciam e, em última instância, determinam a actividade agrícola? A lei da RAN não esclarece esta questão e considera que os solos de maior aptidão agrícola representam apenas cerca de 12% do território nacional, o que leva a crer que são apenas estes os solos a “proteger”. Mas proteger de quê e de quem? – “Das agressões várias (...) designadamente

de natureza urbanística”. Esta equação é inaceitável, porquanto pressupõe que o espaço urbanizável se configura como o negativo ou o sobranço da RAN, REN e de outras figuras semelhantes. Por esta lógica, permite-se que os terrenos urbanizáveis se estendam por áreas desmesuradas, tornando impossível a disciplina e o controlo do crescimento urbano. Em Portugal, no processo de expansão dos aglomerados urbanos, a superfície em causa deve ser da ordem dos 0,5 a 1% do território nacional para os próximos 10 a 15 anos.

As expansões devem fazer-se, por princípio, na continuidade dos tecidos existentes, dentro de perímetros urbanos configurados, no contexto de planos de urbanização validados acima de tudo pelo mérito do seu desenho, sem diminuir a importância das outras vertentes regulamentares, nomeadamente da jurídico-administrativa. No entanto, poderá haver casos em que se poderia justificar a criação de aglomerados *ex novo*. Só o planeamento regional poderá equacionar questões deste tipo.

VALORES SUBJACENTES AO SUPORTE DA ACTIVIDADE AGRÍCOLA

Há uma agricultura à qual se pode atribuir um significado estratégico enquanto suporte de uma base alimentar de emergência para situações de crise. Até aos anos 60, os manuais de altos estudos militares consideravam a auto-suficiência alimentar como um trunfo relevante nos planos de defesa de um estado. A partir dos anos 80, esse princípio estratégico caducou nos manuais académicos, porventura face à novidade dos excedentes de produção. As modernas estratégias militares só operam em cenários sustentados por uma ordem internacional mínima, capaz de garantir as relações de abastecimento suficientes.

Esta teoria moderna foi aplicada em Portugal nos anos 80, pelo que, desde então, a agricultura deixou de ser considerada um sector estratégico para a defesa nacional. Anteriormente, enquanto vigorou o espírito dos *planos de fomento*, a agricultura mereceu um lugar especial nos modelos da base económica do país, pressupondo-se a sua função estratégica na segurança e defesa nacionais, na linha do princípio da auto-suficiência alimentar.

Qual o significado estratégico do sector agrícola na economia moderna? Será sensato, num país como Portugal, abdicar de considerar o

sector agrícola como estratégico para a segurança e defesa nacionais? Como se fundamenta e estrutura uma política agrícola no quadro actual de segurança nacional?

Há aqui que distinguir a agricultura que produz para a sustentação alimentar (ou que pode a qualquer momento passar a produzir) daquela que se dedica especificamente a outros produtos que não têm de todo essa função. Também para efeitos de planeamento do território, é necessário distinguir os diversos tipos de explorações agrícolas que configuram a estrutura agrária do país. Havendo classes de explorações agrícolas muito diferentes entre si, a regulamentação dos direitos relativos ao uso e formas de utilização do solo têm de atender a essas diferenças, o que não permite que se fique apenas pela elaboração de diplomas regulamentares de carácter genérico. De qualquer forma, para todas elas justificam-se regras e medidas de protecção e apoio com especificações casuísticas para estabilizar a paisagem, assumindo as características de cada exploração e do respectivo sítio.

A questão que se coloca ao poder de Estado competente é o esclarecimento sobre se se pretende ou não estabelecer uma segmentação do mercado imobiliário em função dos usos estabelecidos nos planos territoriais. Mesmo neste contexto da simples regulamentação em plano, a vinculação ao uso agrícola não fica resolvida, porque a demarcação de espaços afectos a este uso só é consequente através de explorações agrícolas activas. Se os usos florestal e urbano adquirem facilmente operacionalidade através de uma regulamentação imperativa, o mesmo não acontece com a agricultura.

O problema não se resume à protecção do solo, muito menos na perspectiva pedológica restrita

da classificação dos solos adoptada para a “Carta de Capacidade de Uso do Solo”, elaborada por volta dos anos 60 pelo SROA. Esta carta tomou como referência os solos de semeadura, em particular os ideais para a cultura do trigo, os seus critérios são pelo menos muito discutíveis e de modo algum podem ser generalizados e instrumentalizados como o faz a actual lei da RAN.

A defesa das estruturas agrárias deve ser feita considerando as práticas da exploração e o bem-estar da família do agricultor como bases de sustentação da actividade agrícola. Estão também em causa a estrutura do povoamento e da paisagem, a rede de infra-estruturas do espaço agrícola, a estrutura fundiária e a estabilidade sócio-económica das explorações.

Como assegurar a protecção do uso agrícola relativamente a procuras adventícias do mercado imobiliário que desviam os prédios para outros usos ou que simplesmente desactivam a actividade agrícola, deixando o terreno ao abandono, sem quaisquer cuidados?!

Fixar a RAN, como se tem feito, em determinadas classes de solos com a finalidade única de impedir a sua ocupação com edifícios e outras construções é um sofisma, quando por esse critério se vai obstacularizar também a normal infra-estruturação e configuração das explorações agrícolas, em prejuízo do agricultor, ao mesmo tempo que coloca na esfera das comissões da RAN o poder de desafecção para outros usos e, afinal, assim, abre a possibilidade de legitimar em sede imprópria a construção e mesmo a alteração do uso do solo em terrenos agrícolas. Para todos os efeitos, deve prevalecer o princípio segundo o qual as urbanizações só devem ocorrer dentro de perímetros urbanos e, fora destes, a paisagem em meio rústico deve tender para uma progressiva estabilidade.

Uma parte do problema prende-se com a estruturação e estabilização da paisagem agrícola activa, próspera e qualificada; outra parte consiste na neutralização de pressões urbanísticas sobre o espaço rústico. A primeira requer apoio directo aos agricultores e às suas explorações, matéria que em parte pode ser resolvida no âmbito de uma disciplina fundiária com a designação de “Reserva Agrícola Nacional”, a segunda remete para operações em sede do planeamento urbanístico a partir dos aglomerados urbanos. Os elementos do sistema urbano a localizar em meio rústico devem ser objecto de uma análise casuística.

A base fundamental do planeamento do território consiste na neutralização de práticas especulativas, o que pressupõe uma equação clara da parametrização dos preços do solo, das mais-valias e das menos-valias resultantes dos conteúdos dos próprios planos, os quais, por sua vez, devem ser assumidos como instrumentos reguladores do mercado, através da geração de produtos imobiliários que satisfaçam os diversos segmentos da procura. É precisamente nestas vertentes que o planeamento tem falhado, porque escamoteia a realidade do mercado imobiliário e acaba por ter sobre estes efeitos perversos. Há que encontrar, com realismo, uma resposta adequada aos investimentos que visam a colocação de aforros.

O uso agrícola não é imperativo ao ponto da Administração Pública se outorgar o direito de impor ao proprietário o exercício da actividade agrícola. O Decreto Lei n.º 227/84, de 9 de Julho, fez uma tentativa inconsequente e equivocada de impor aos “*terrenos rústicos um mínimo de produtividade compatível com a sua aptidão*”, sem atender ao facto de que o uso agrícola depende fundamentalmente da vontade do agricultor e não se atrevendo a adoptar

um modelo de disponibilização imperativa dos terrenos abandonados para os agricultores interessados em cultivá-los.

Há uma diferença entre a salvaguarda da estrutura biofísica da paisagem configurada para o uso agrícola, com os seus campos de cultivo compartimentados e preparados para receber culturas, e a imposição da actividade agrícola ao nível da produção de determinadas culturas. Qualquer destes objectivos não pode ser alcançado de forma coerciva, ao contrário do que acontece com o uso florestal e urbano, o que decorre da lógica subjacente ao enquadramento social do exercício de cada um destes usos.

A legislação urbanística pombalina e, posteriormente, a Lei de 31 de Dezembro de 1864, de João Crisóstomo, assumem claramente o carácter imperativo do uso urbano e, mais tarde, a lei do Regime Florestal de 1901 vem estabelecer taxativamente o carácter imperativo do uso florestal, tirando todas elas as consequências dessa determinação, quer assumindo as responsabilidades expropriatórias e indemnizatórias no respeito pelos direitos da propriedade privada dos prédios em causa, quer operacionalizando as medidas e acções necessárias à garantia do uso que se pretende impor e salvaguardar. Relativamente ao uso agrícola, a nossa tradição jurídica regista a Lei das Sesmarias, a qual não visava tanto a imposição do uso, mas sim a disponibilização das terras de cultivo abandonadas para quem se propusesse cultivá-las. Não há registo de outras medidas imperativas para o uso agrícola. O uso agrícola foi sempre fomentado pela necessidade de alimentos e pelo interesse nos rendimentos proporcionados pela comercialização dos produtos.

Nas suas primeiras etapas, a criação da Comunidade Europeia foi motivada por uma política

de auto-suficiência agro-alimentar que se alicerçou em subsídios à produção (fundo de garantia), atribuídos inicialmente através do escoamento da totalidade da produção a preços pré-estabelecidos e aliciantes.

Actualmente, enfrenta-se uma situação de produção excedentária de grande parte dos produtos agrícolas, o que altera a equação tradicional do problema. Como manter operacional parte da paisagem agrícola e dos campos de sementeira sem praticar agricultura, de modo a não agravar a produção de excedentes? Qual o interesse e a motivação dos proprietários dos campos agrícolas economicamente deslocados?

De qualquer forma, a Comunidade Europeia nunca obrigou os agricultores a praticar agricultura, o que nos leva a questionar o modo como os planos territoriais devem considerar a classificação dos terrenos afectos ao uso agrícola e definir o seu estatuto jurídico no que respeita aos direitos de uso, utilização e desenvolvimento. Não nos leva isto a concluir que o espaço agrícola deva ficar desprotegido e sem regras, pelo contrário, a sua regulamentação é necessária e, porventura, é agora mais complexa e mais difícil de objectivar do que o era num contexto de défice alimentar. Acresce ainda que cada uso tem as suas especificidades e, no caso do uso agrícola, a exploração não pode ser imperativa, o que contrasta com os usos urbano e florestal onde o sentido útil pode ser imperativamente imposto pelos regulamentos dos planos e outras medidas de carácter administrativo.

Não sendo imperativo o uso agrícola, nada impede que haja uma política de solos que disponibilize os solos agrícolas exclusivamente para o segmento de mercado constituído por

agricultores reconhecidos como tal e minimamente preparados para o exercício da actividade. A demarcação e sustentação de unidades territoriais afectas ao uso agrícola é um desafio complexo, com diversas vertentes que não podem ser escamoteadas com o simplismo do articulado da RAN. Há uma distância entre afectar um solo à agricultura em plano e impor para esse mesmo solo a obrigação de o explorar. Menos sentido teria a imposição de uma determinada cultura agrícola.

Trata-se de uma matéria melindrosa que a lei actual aflora de forma difusa, invocando o direito de preferência, o qual constitui em si mesmo mais uma perversidade num sistema de mercado que não é neutro relativamente à declaração transparente dos valores praticados nas transacções. O Imposto de Sisa (actual IMI) é um dos factores de distorção das informações do mercado. É importante a supressão deste imposto ou a sua redução para valores que tornem as declarações dos valores das transacções quase neutras relativamente aos valores da sua colecta. Vê-se neste exemplo o encadeamento dos assuntos, neste caso a profunda interrelação entre a informação dos valores do mercado, a fiscalidade sobre o património imobiliário, o direito de preferência e o imposto de mais-valias.

A RAN interfere nos direitos de preferência, ao conferir aos proprietários de prédios rústicos situados numa área da RAN "*o direito de preferência na venda ou dação em cumprimento de prédios rústicos sítos na mesma área*". O exercício do direito de preferência é uma matéria delicada nas condições actuais do mercado imobiliário, devendo ser regulado em sede própria e alicerçado num mercado que funcione com transparência e neutralidade fiscal, o que não acontece com o Imposto de Sisa, o

qual inflaciona os preços e tira fluidez à dinâmica das transacções.

As probabilidades de se promover em Portugal um emparcelamento agrícola clássico, planeado, são praticamente nulas. O emparcelamento possível é aquele que ocorre por iniciativas particulares dos proprietários. Neste quadro, já

seria positivo que os instrumentos de planeamento prevenissem situações de agravamento do parcelamento da propriedade. Está praticamente desprotegida a prática de fraccionamento por herança, por vezes mantido em termos de divisão da exploração, por acordo, mas sem cobertura legal.

ALTERAÇÕES NA ESTRUTURA DO POVOAMENTO

Nos anos 60, o sector agrícola ocupava ainda mais de 30% da população activa do país e essa percentagem ocorria já em resultado de um processo de acentuada migração. Presentemente, dedica-se à agricultura menos de 10% da população activa. Se, por um lado, esta mudança se deve à evolução tecnológica e consequente aumento de produtividade, por outro, decorre de um abandono dos campos em zonas de agricultura deslocada onde não houve lugar para reconversões de uso. Daí a urgência de se procurar um novo enquadramento económico e social para essas parcelas abandonadas, de forma a assegurar o seu necessário tratamento silvícola ou agrícola.

A perda de população activa neste sector não foi compensada por novas relações com o espaço rústico que providenciassem o seu tratamento. As relações em causa remetem para as responsabilidades da propriedade privada, para o direito da exploração do solo tratado como uma prerrogativa autónoma e para as competências das instituições públicas do sector agro-florestal e da conservação dos recursos naturais. Envolvem ainda os paradigmas culturais das populações relativamente à forma de apropriação e utilização do território.

▶ TIPOLOGIAS DAS EXPLORAÇÕES AGRÍCOLAS E DO POVOAMENTO QUE AS SUPORTA

1. Explorações com escala suficiente para permitir a dedicação exclusiva à actividade agrícola.
2. Explorações agrícolas a tempo parcial que colocam o agricultor na dependência de uma outra fonte de rendimento. Neste segundo caso, a localização das explorações requer a proximidade de outras ofertas de emprego em actividades ligadas à indústria e aos serviços. Trata-se de uma tipologia própria de franjas urbanas.
3. Aldeias rurais. São estruturas de povoamento típicas de uma economia agrária de subsistência, onde a população da aldeia dispunha de parcelas agrícolas no espaço circunvizinho, muito próximo, que configurava o termo da aldeia. Estes conjuntos têm geralmente um considerável valor patrimonial, arquitectónico e paisagístico, e a sua preservação depende do recurso ao turismo e a outras actividades exteriores à agricultura, a qual tem aqui um carácter

complementar. Note-se, contudo, que a maior parte do parque edificado e dos campos associados a estas aldeias corresponde a uma realidade em que mais de 50% da população activa se dedicava à agricultura, praticada em moldes artesanais e sem alternativas. É, portanto, natural que uma parte significativa desta base de povoamento esteja irremediavelmente deslocada e não possa ser reconvertida.

A disponibilização dos espaços agrícolas para os agricultores não foi resolvida pela lei da RAN tal como está configurada, pelo contrário, constatamos queixas generalizadas de agricultores

que se sentem impedidos, pela RAN, de poderem continuar a actividade agrícola nas suas explorações. Muitas famílias que viviam e gostavam de continuar a viver no campo, exercendo a actividade agrícola a tempo parcial, foram obrigadas a abandonar a sua casa e a exploração agrícola porque as condições da habitação eram intoleráveis (casa exígua, desconfortável). Não conseguindo a aprovação das necessárias obras de melhoramento, viram-se na contingência de optar por vir viver num apartamento num centro urbano. Outras famílias que gostavam de exercer a actividade agrícola, simplesmente não encontram um terreno onde possam realizar esse projecto de vida.

ELEMENTOS PARA UM NOVO DIPLOMA DA RAN

O facto do uso agrícola não ter um carácter imperativo permite que a classificação de um terreno rústico na categoria de uso agrícola não implique o reconhecimento ao seu proprietário do direito de requerer expropriação por discordar do acto classificativo. A identificação dos espaços agrícolas e a sua salvaguarda são indissociáveis de uma política de solos concertada com o cadastro das explorações agrícolas e com os direitos e prerrogativas que lhes assistem no sentido de fruïrem de um mercado de solos específico, acessível apenas aos agricultores organizados e identificados a um nível muito local.

As estruturas agrárias planeiam-se e defendem-se com base em realidades concretas, observando as condições reais das populações que exercem a actividade agrícola e da qual, em maior ou menor grau, dependem para viver. Uma vez que a actual figura da RAN, na sua irracionalidade, despreza em absoluto a exploração agrícola, os seus próceres, quando con-

frontados com esse facto, argumentam que o objectivo do diploma é a defesa do solo e não da agricultura, sem perceberem que, no contexto do planeamento do território, o solo agrícola e a configuração das explorações formam um todo indissociável.

Nas zonas agrícolas é importante distinguir:

- a estrutura das explorações agrícolas e a carência de solos agrícolas para responder às necessidades de expansão das explorações existentes e de procuras emergentes a nível regional e local;
- os espaços de uso agrícola deslocado;
- a correlação entre as características edafoclimáticas, a estrutura cadastral, o povoamento e as culturas praticadas;
- os níveis de produtividade do solo e das explorações;
- os terrenos que, à luz de uma política agrária estratégica e do interesse público, devem estar reservados para a agricultura ou mesmo serem agricultados em permanência.

Numa primeira aproximação, vamos enunciar os factores que se conjugam no planeamento do espaço agrícola:

1. as características geográficas do prédio rústico e a expressão que o uso agrícola assume no seu contexto;
2. o enquadramento de cada parcela agrícola na exploração que assegura a sua efectiva utilização;
3. a estrutura do povoamento que suporta a actividade agrícola de cada parcela em concreto. A estabilidade e conforto da relação entre o agricultor e o território que está à sua responsabilidade;
4. o nível de compartimentação e de funcionalidade infra-estrutural;
5. o preço do solo agrícola aferido relativamente à capitalização da renda fundiária suportável pelo rendimento da exploração;
6. os preços oferecidos por procuras adventícias, estranhas à actividade agrícola, que ameaçam subverter o uso agrícola;
7. outras categorias de uso complementares com o uso agrícola instalado, que não ameacem a sua dominância e que podem contribuir para uma maior estabilidade da estrutura do povoamento e da paisagem.

Um dos princípios-chave da viabilização das explorações agrícolas consiste na relação entre a habitação do agricultor, o centro de lavoura e os campos de cultivo. A questão tem de ser tratada atendendo:

1. à especificidade das estruturas fundiárias e do seu povoamento a nível local;
2. à segmentação do mercado imobiliário, considerando em particular as tipologias dos prédios rústicos disponíveis para a agricultura;
3. à confiança que os agentes do mercado depositam nos conteúdos dos planos territoriais, nomeadamente no que diz respeito à afectação dos usos do solo.

A política fundiária para o sector agrícola deve atender aos seguintes factores:

1. proteger e desenvolver a qualidade dos solos agrícolas, considerando as exigências das culturas que acolhem;
2. controlar a evolução dos preços dos terrenos agrícolas;
3. manter o maior número de explorações agrícolas familiares;
4. motivar os agricultores para participarem na salvaguarda e valorização do património natural, paisagístico e na preservação de espécies vegetais e de raças animais domésticas de interesse económico;
5. obrigar à recuperação ou demolição de edifícios abandonados ou em estado de ruína localizados em meio rústico. Os edifícios classificados como património cultural devem ser recuperados através de uma política de *easement*⁶³ combinada com uma disponibilização imperativa do prédio para o mercado na condição do comprador assumir a

63 Este conceito, criado e aplicado nos Estados Unidos, encontra-se descrito na comunicação **Os Novos Conceitos de Fiscalidade sobre o Património Imobiliário – A taxonomia dos usos dos prédios para efeitos de Contribuição Autárquica – A definição do valor fiscal e o conceito de valor de base territorial** – Sidónio Pardal, apresentada no âmbito das *Conferências sobre a Tributação do Património Imobiliário*, que decorreram no Centro Cultural de Belém em Março de 2003, organizadas pela Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP): “O conceito de património cultural e as políticas orientadas para a sua salvaguarda surgem, de forma mais explícita nas vertentes jurídica e administrativa, nos anos 70 e têm merecido uma crescente atenção, colocando desafios, inclusive, no sector fiscal. É disso exemplo o conceito de *easement*, “entendido como uma garantia territorial contratualizada”, o qual visa utilizar os instrumentos fiscais para proteger e estabilizar valores do património arquitectónico e paisagístico, e se resume no seguinte procedimento: o proprietário de um prédio com edifício, jardim, trecho de paisagem silvestre ou agrícola que, de algum modo, se distinga por reconhecidos prediados arquitectónicos, paisagísticos, geológicos, ecossistémicos ou outros de interesse cultural, organiza um dossier com uma exposição comprovativa do interesse patrimonial do seu imóvel. Se tal valor for reconhecido por entidades competentes e pela Administração Pública, o imóvel é “classificado”, ficando apenas ao seu estatuto jurídico a obrigação perpétua dos seus proprietários o conservarem em bom estado. Esta obrigação real sobre a coisa, numa primeira análise, desvaloriza-a num montante que é avaliado, de modo a possibilitar que o seu proprietário possa ser ressarcido desse valor ao longo de um período durante o qual esse montante é gradualmente deduzido na colecta da Contribuição Autárquica ou mesmo de Impostos sobre o Rendimento. A dedução é feita numa percentagem módica do montante das colectas de modo a não perturbar as receitas globais do imposto. Desta forma, a classificação do património cultural, que no actual sistema é, em geral, mal recebida pelos proprietários, passa a apresentar-se como um factor atraente que distingue produtos e cria um segmento específico do mercado. As zonas onde há uma predominância de prédios sujeitos a *easement* tendem a adquirir uma qualidade paisagística com garantias de estabilidade que o próprio mercado vai valorizar, tornando atractivo e rentável um estatuto que, a princípio, se apresentou apenas como um ônus.

sua recuperação no caso do actual proprietário não se prontificar a fazê-lo;

6. orientar a afectação dos usos do solo em função das necessidades das comunidades locais.

A nova figura da RAN adquire sentido enquanto instrumento de uma política de ordenamento agrário com os seguintes objectivos:

1. Disponibilizar o solo agrícola para os agricultores que pretendam explorá-lo;
2. Fixar os agricultores e as suas famílias nas explorações em condições confortáveis;
3. Valorizar a paisagem;
4. Melhorar a estrutura fundiária no sentido de a tornar mais favorável para uma gestão rentável das explorações agrícolas.

Para além da esfera estrita da produção agrícola, espera-se dos agricultores sensibilidade para participarem na salvaguarda dos recursos naturais e valorização da paisagem que devem ajudar a tratar.

1. A RAN é constituída por todos os terrenos incluídos em unidades territoriais demarcadas em PDM na classe de uso agrícola;
2. O PDM deve identificar dentro das unidades territoriais da classe de uso agrícola a distribuição das parcelas pelas diversas categorias de uso presentes, regulamentando o carácter dominante da categoria do uso agrícola;
3. As cartas da RAN devem identificar as parcelas autónomas das explorações, isto é, aquelas onde está implantado o núcleo de lavoura, a residência do agricultor e as outras parcelas dependentes daquelas. Essa identificação deve ser feita em cartas específicas, complementares dos PDM e a escalas convenientes, em função da medida do parcelamento em cada região, o que pressupõe a existência de cadastro actualizado;

4. Para cada concelho ou freguesia, deve existir um registo de identificação para cada exploração agrícola, com a informação essencial para permitir a sua caracterização e articulação com a estratégia de planeamento do território, considerando:

- A dimensão da exploração;
- O número de parcelas, a extensão de cada uma delas e as características orográficas e edafo-ecológicas;
- Identificação do proprietário de cada uma das parcelas;
- Identificação do agricultor;
- Avaliação das condições de habitação do agricultor;
- Tipos de culturas praticadas e formas de exploração (extensiva/intensiva);
- Caracterização do tipo de exploração pecuária, caso ocorra;
- Descrição sumária dos edifícios e de outras benfeitorias existentes na exploração;

5. Caracterização das redes de infra-estruturas rurais existentes e identificação das suas eventuais disfunções e carências;
6. Implementação de acções para melhorar as condições de habitabilidade dos agricultores e suas famílias que já residam na exploração;
7. Interdição à dispersão do povoamento, à fragmentação da propriedade rústica e à redução da dimensão das explorações agrícolas à margem do processo de planeamento e das políticas agrárias;
8. Uma família que exerça a actividade agrícola e resida no centro de lavoura de uma parcela autónoma pode justificadamente expandir a sua casa até uma dimensão confortável e razoável, nos casos em que tal seja necessário para assegurar a exploração agrícola, a qual não poderá fragmentar-se ou requerer mais área de construção

depois deste acto. Esta área de construção apenas diz respeito à casa do agricultor, não estando incluídas outras construções de apoio à exploração agrícola;

9. As explorações de pecuárias de carácter intensivo devem ser instaladas em locais especiais devidamente infra-estruturados no sentido de prevenir impactos ambientais negativos, nomeadamente dos seus efluentes;
10. A RAN é compatível com a agro-pecuária extensiva, o que não acontece com a pecuária intensiva, a qual deve ser equiparada às actividades industriais para efeitos de localização;
11. No caso de haver procura de espaços agrícolas por parte de famílias com capacidade para exercer a actividade agrícola, deve a câmara municipal ou os serviços competentes do Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas promover a configuração de novas explorações agrícolas com uma estrutura fundiária ajustada ao perfil dessas procuras. Esta oferta deve ser assistida por uma política de solos que neutralize qualquer veleidade especulativa.

Cada unidade territorial da RAN deve ter um regulamento que prossiga os seguintes objectivos gerais:

1. Melhorar a composição e a compartimentação da paisagem, através dos seus elementos estruturantes (cursos de água e outros elementos do sistema de drenagem, orlas florestais, cortinas arbóreas, muros de bordadura, caminhos, etc.);
2. Fixar a população agrícola em condições de prosperidade e conforto;
3. Fomentar a conjugação do espaço agrícola com outras actividades complementares, designadamente o turismo em espaço rural;

4. Gerir a disponibilização das parcelas abandonadas para os agricultores que se propõem explorá-las, no respeito pelos direitos da propriedade privada e assumindo o princípio da função social da propriedade;
5. Controlar os níveis de poluição do solo e das toalhas freáticas.

A construção e a conservação das paisagens agro-florestais carecem de uma erudição informada pelos padrões de desenho e técnicas de construção da cultura rural. Em última instância, a expressão de uma paisagem depende da cultura das populações, da sua memória, educação arquitectónica e capacidade de intervir na construção e utilização do território.

► CRITÉRIOS A ADOPTAR NA GESTÃO DAS UNIDADES TERRITORIAIS DA CLASSE DE USO AGRÍCOLA

1. Conter a expansão dos perímetros das categorias de uso não agrícola, considerando apenas as necessidades de crescimento das actividades e utilizações já instaladas.
2. No caso das aldeias, os planos devem considerar as necessidades de crescimento e completamento do aglomerado para a população residente.
3. Assegurar a predominância do uso agrícola e, como regra, não permitir a afectação de solo a usos e actividades estranhos às necessidades das explorações agrícolas locais.
4. A habitação do agricultor deve, preferencialmente, localizar-se dentro dos aglomerados urbanos. Nos casos em que o agricultor disponha já de habitação na exploração deve ser ajudado a estabilizá-la com conforto, considerando a sua dimensão, acessibilidade e condições de saneamento básico.

PRINCÍPIOS PARA A REGULAÇÃO JURÍDICA DA DIVISÃO DA PROPRIEDADE RÚSTICA

A lei da RAN, no seu preâmbulo, apresenta o propósito de impedir o fraccionamento dos prédios que estão nela integrados e, com esse fim, estabelece, no art.º 13.º, que “*nas áreas da RAN, a unidade mínima corresponde ao dobro da área fixada pela lei geral para os respectivos terrenos e região*”. O legislador está, assim, a legitimar a divisão da propriedade rústica, em vez de pôr em causa o desastroso conceito de *unidade mínima de cultura*, o qual serviu e serve como instrumento operativo das ofertas especulativas. A divisão da propriedade só se justifica para responder a necessidades básicas de segmentos da procura útil, isto é, às necessidades sociais efectivas de espaços para sustentação de famílias e empresas, no quadro de políticas de desenvolvimento assumidas pelas instituições ao nível do Estado e das autarquias, e validadas por planos territoriais competentes e com mérito na sua configuração técnica. Se a divisão da propriedade se permite através de uma parametrização arbitrariamente estabelecida na lei, então todo o proprietário interessado em vender a sua propriedade tenderá a aproveitar a faculdade de a dividir, na medida em que o preço por m² é inversamente proporcional à dimensão do prédio.

O parcelamento da propriedade rústica, a dimensão das explorações e o perfil do agricultor e do proprietário carecem de uma análise casuística, a fim de se determinarem direitos e compromettimentos em sede de planeamento do território. A lei geral não pode ser redutora

e simplista a ponto de tratar de forma generalista e cega uma matéria que de sua natureza se equaciona na relação concreta e singular que cada agricultor tem com a sua exploração.

É importante adoptar uma política de solos que defenda a escala dos prédios e das explorações agrícolas, impedindo qualquer forma de divisão da propriedade à margem de planos de pormenor que visem especificamente a criação de novas estruturas de povoamento agrícola de iniciativa eminentemente pública, a exemplo dos colonatos da Junta de Colonização Interna. Note-se que o actual diploma da RAN, no seu art.º 13.º, legitima a divisão da propriedade até ao limite do dobro da *unidade mínima de cultura*, como atrás se refere, o que, no contexto actual, tem o efeito de inflacionar os preços do solo rústico.

A origem do conceito de unidade mínima de cultura⁶⁴ na ordem jurídica portuguesa remonta ao Decreto-Lei n.º 16 731, de 13 de Abril de 1929, que aprovou a Reforma Tributária e que nada teve a ver com questões agrárias ou do ordenamento do território.

No seu art.º 107.º, aquele diploma proibia a divisão dos prédios rústicos de superfície inferior a um hectare ou de que resultasse a criação de prédios de menos de 0,5 hectares. Exceptuava-se do disposto neste artigo a divisão do prédio rústico destinado à construção ou à rectificação de estremas ou arredondamento de propriedades, bem como as parcelas de pré-

⁶⁴ A unidade de cultura para Portugal continental encontra-se fixada no Regulamento aprovado pela Portaria n.º 202/70, de 21 de Abril, mantida em vigor pelo art.º 53.º, do Decreto-Lei n.º 103/90, de 23 de Março, que estabelece as bases gerais do regime de emparcelamento e fraccionamento de prédios rústicos.

dios em regime de colónia, quando vendidas aos próprios colonos.

No âmbito da Reforma Tributária procurava-se resolver problemas como “*o da divisão da grande propriedade e constituição da pequena e da média*”, reconhecendo-se, contudo, que não bastariam os “*favores fiscais*”, já que os referidos problemas dependiam de “*um grande número de condições*”. No preâmbulo do diploma, refere-se, pois, que a “*progressiva divisão da pequena propriedade está de tal modo tornando-se excessiva que não houve outro meio senão entrar pelo caminho da violência legal proibindo expressamente a fragmentação da que não tenha o mínimo de um hectare ou de que resultem glebas de menos de meio hectare*”. Pretendia-se com esta proibição evitar a fuga ao imposto, já que as pequenas propriedades se encontravam isentas do respectivo pagamento, referindo-se expressamente no preâmbulo do Decreto que sucessivas divisões criavam “*anualmente uns milhares de proprietários isentos de contribuição predial, a crescer às dezenas de milhares actualmente existentes*”. Ou seja, a figura da unidade mínima de cultura não teve, na sua génese, o propósito de assegurar a viabilidade económica das explorações agrícolas, assumindo antes o carácter de instrumento de combate à evasão fiscal.

O problema da divisão da propriedade rústica carece de ser enquadrado no âmbito mais alargado da estrutura fundiária e da segmentação do mercado imobiliário por usos, o que, no caso da agricultura, remete para a identificação geográfica das explorações agrícolas, considerando o seu parcelamento, e implica também a acreditação dos agricultores para efeitos de aquisição de solos agrícolas.

O conceito de *instalação progressiva* corres-

ponde a políticas de ajuda à formação de novas explorações agrícolas familiares, com candidatos a agricultores que irão evoluir de acordo com percursos pré-estabelecidos até alcançarem o estatuto de agricultores.

O solo afecto à categoria de uso agrícola deve ser disponibilizado, de modo a fomentar a sua exploração por agricultores credenciados. Os solos que porventura estejam a ser explorados de forma incorrecta, com técnicas desaconselháveis sob o ponto de vista agronómico, devem ser identificados e os seus agricultores informados e instruídos sobre as práticas agrícolas mais adequadas. A conservação de campos agrícolas “parados” ou com um aproveitamento de carácter residual tem custos elevados que não são suportáveis pelo agricultor. Actualmente, no quadro de uma economia agrária de excedentes, coloca-se o problema da conservação de campos de cultivo e de paisagens agrícolas por razões políticas ligadas à conservação de recursos naturais e de património paisagístico. Disto é exemplo o tratamento de campos agrícolas como se fossem clareiras com prados, disponíveis para a sustentação de fauna selvagem ou explorados em regime silvo-pastoril semi-extensivo.

Os estudos da economia agrária para Portugal estimam que a superfície agrícola útil (SAU) essencial para justificar que uma família de agricultores se dedique exclusivamente a essa actividade e para daí poder auferir um rendimento suficiente para prover as suas necessidades, deve ser da ordem dos 40 ha para culturas de regadio e dos 400 ha para culturas de sequeiro.

No Direito francês encontramos o conceito de *superfície mínima de instalação*, recentemente substituído pelo conceito de *unidade de referência*. Esta referência tem dois entendimentos

diferentes e, em parte, contraditórios: um, visa a formação de explorações com escala que proporcionem condições de bem-estar ao agricultor e, portanto, fomenta o emparcelamento e o aumento da área da exploração agrícola para alcançar determinados limiares de produtividade; outro, bem diferente, é o acto de invocar a unidade mínima de cultura, não para expandir a dimensão da propriedade rústica, mas, pelo contrário, para legitimar a fragmentação especulativa das grandes propriedades, gerando “proto-urbanizações” à margem das regras dos loteamentos urbanos.⁶⁵ A unidade de referência é a superfície de terreno afecta a uma exploração agrícola que permite compensar o investimento e a dedicação do agricultor, proporcionando-lhe um nível de vida razoável. Este dimensionamento tem em conta a natureza dos solos das culturas e de outras unidades subsidiárias.

É necessário que os planos territoriais especifiquem de forma clara o modo como utilizam e enquadram estes conceitos, os quais tanto podem ser invocados para impedir a divisão da propriedade, como para legitimar o desmembramento de explorações agrícolas.

Uma condição *sine qua non* para a defesa não apenas dos solos agrícolas, de todos eles, os de alta fertilidade e os incipientes, mas também dos solos florestais e silvo-pastoris consiste na regulação da oferta e da procura dos espaços urbanos e do mercado imobiliário em geral, de modo a neutralizar radicalmente as pressões negativas sobre os espaços rústicos.

É fundamental resolver os perímetros urbanos, com base numa política de solos que assegure

a sua contenção dentro de parâmetros de crescimento ordenado, produzindo excedentes razoáveis de oferta de espaço urbanizado e edificado, e nunca excedentes de solo urbanizável expectante num contexto de promoção aleatória que, como acontece actualmente, é um dos sustentáculos da especulação imobiliária. Uma política que recupere o parque edificado em estado de ruína ou simplesmente devoluto reduzirá a pressão para a expansão urbana.

O principal instrumento de controlo do uso do espaço agrícola prende-se com a disponibilização do solo para os agricultores e com a estrutura do povoamento que permite ao agricultor e à sua família viver dentro ou na proximidade funcional dos campos de cultivo da sua exploração. A segmentação do mercado de solos agrícolas, a parametrização dos preços e as decisões relativas à autorização de construções, sejam para habitação do agricultor ou para benfeitorias, exigem uma capacidade de discernimento que deve, forçosamente, ser informada pelas necessidades concretas de cada exploração. É surpreendente que as comissões da RAN não incluam representantes das comunidades locais de agricultores, assumindo de forma implícita uma confrontação com os seus interesses enquanto simples agricultores. Os terrenos agrícolas carecem de um uso estabilizado, o que depende do bem-estar e da prosperidade dos agricultores. A afectação dos usos do solo tem de ser enquadrada dentro de uma estabilidade jurídica e económica temporalizada, que mereça a confiança do tecido social. Os processos de alteração dos usos devem ser conduzidos com fundamentação e transparência, de modo a não deixar margem para dúvidas sobre os interesses con-

⁶⁵ Este fenómeno verificou-se entre nós, por exemplo, em Évora, em que extensas áreas de solos rústicos foram divididas até ao limite da unidade mínima de cultura, tendo depois os respectivos proprietários requerido licenças de construção nas fracções assim constituídas, e que vieram a ser concedidas, uma vez que, embora a lei proíba loteamentos fora do perímetro, admite aí a construção. No final, aquilo que efectivamente se concretizou, foram autênticas operações de loteamento.

cretos dos diversos intervenientes, públicos e privados, e sobre a distribuição dos custos e benefícios envolvidos.

Um dos sofismas da RAN, diploma que não tem nada que se lhe assemelhe no Direito comparado, como atrás se sublinhou, consiste em procurar a sua legitimidade e razão de ser apenas como instrumento impeditivo da urbanização e de outros usos estranhos à agricultura nos bons solos agrícolas. Objectivo que, à primeira vista, parece virtuoso. Contudo, se compreendermos que as urbanizações só devem ser permitidas dentro dos perímetros urbanos estabelecidos em PDM e desenhados em planos de urbanização, esta ameaça deixa de se exercer sobre qualquer solo rústico em geral e, por maioria de razão, sobre os agrícolas em particular. Estes diplomas do tipo RAN e REN subvertem os princípios da definição e contenção dos perímetros urbanos. No caso do sistema de planeamento vigente, a demarcação destas condicionantes tornou-se mais importante do que a demarcação dos perímetros urbanos a ponto do controlo do crescimento urbano ser desvalorizado, erradamente configurado dentro de áreas urbanizáveis desajustadas. Não se compreendeu que a essência do problema estava no planeamento urbanístico e na política de solos, tendo-se alimentado a ilusão de que se iriam solucionar os problemas urbanos a partir das condicionantes da RAN e da REN.

Da leitura dos diversos diplomas da RAN não se vislumbra, nos seus conteúdos, qualquer

contributo para melhorar as estruturas agrárias. Os agricultores também não lhe dedicam acolhimento e apoio, pelo contrário, manifestam animosidade contra mais um condicionamento gratuito à sua actividade.

A protecção do solo e da paisagem, para ter a adesão dos agricultores, deve ser conjugada com acções de apoio às explorações agrícolas, através de uma relação de proximidade que envolva a confiança das populações. A revisão da RAN deve mudar radicalmente, substituindo a actual atitude negativa e alheia aos problemas dos agricultores, por um conteúdo positivo, empenhado em dar contributos para ajudar e melhorar as explorações agrícolas e a vida dos agricultores.

Os elementos centrais da questão agrícola em termos territoriais objectivam-se nas unidades de exploração, nas capacidades dos agricultores, nos meios disponíveis para as suas práticas agrícolas, na estrutura do povoamento e na sustentação sócio-económica das empresas agrícolas.

A forma como a RAN e a REN retalham o território não alcança a compreensão da paisagem. Daí a proposta de se adoptar um método que identifique “unidades territoriais” e seja sensível à complexidade das suas estruturas em contínuo. Os instrumentos de planeamento devem regulamentar as categorias de uso dentro da unidade territorial, considerando o uso dominante e as diversas categorias de uso do solo presentes que lhe conferem estrutura.

ARTICULAÇÃO DA ACTIVIDADE AGRÍCOLA COM OUTRAS ACTIVIDADES COMPLEMENTARES

O agricultor, para adquirir maior sustentação económica, tem necessidade de diversificar as suas fontes de rendimento recorrendo ao emprego noutros sectores, indústria e serviços, passando a exercer a agricultura a tempo parcial. Pode também integrar na estrutura da exploração uma componente de agro-turismo ou proceder à transformação industrial de alguns dos seus produtos, no seio da própria exploração.

Em qualquer destes casos, a residência do agricultor é um dos alicerces da sua motivação para se manter ligado à agricultura e os critérios de planeamento devem providenciar para ajuizar e responder aos problemas de infra-estruturação e de direitos de construção necessários face a um programa que tenha sentido e escala compatível com as características da exploração. Há também que considerar os diversos regimes

de agricultura que ocorrem no país, onde se consociam diversas práticas de exploração agrícola, silvícola e silvo-pastoril. Na região minhota, encontra-se uma diversidade paisagística, estruturada com base na agricultura, mas alicerçada em outros usos, designadamente no uso florestal. No Alentejo, é-se confrontado com diversas configurações de montado, em paisagens mais ou menos compartimentadas, onde as actividades agrícola e florestal se complementam. Ao observar-se estas especificidades paisagísticas, deve-se avaliar a sua base de sustentação no sentido útil que lhes é emprestado pelas populações que as exploram directamente e pelas políticas territoriais. Em todo o caso, há uma sensibilidade crescente para a implementação de usos múltiplos e para a combinação de actividades diversificadas, de modo a enquadrar todo o território em programas de exploração/conservação.

CONCEITO DE FRANJA PERIURBANA ONDE DOMINA O USO AGRÍCOLA

Considerando que a actividade agrícola é estimulada pela proximidade de aglomerados urbanos, como centros de consumo de frescos e, principalmente, como suporte económico de uma população activa que pode encontrar na agricultura um complemento de rendimento económico e também um modelo de habitação alternativo, há que considerar nos planos territoriais as relações de proximidade e de articulação entre os perímetros urbanos e as suas periferias afectas ao uso agrícola. A agricultura nas franjas urbanas, assente em pequenas explorações familiares onde a função habitacional é preponderante, gera um tecido paraurbano que não é fácil de controlar em termos de manter os terrenos na posse de agricultores e de evitar a sua entrada em segmentos especulativos do mercado imobiliário. O desenho destas franjas depende das características geomorfológicas dos sítios, das estruturas e tradições do povoamento e, sobretudo, da concepção das políticas territoriais em geral e de habitação em particular.

Há correntes do pensamento urbanístico que contestam esta exploração de complementaridades entre o sistema urbano e as franjas de quintinhas agro-urbanas, apresentando como principais argumentos o enfraquecimento da estrutura urbana, uma dispersão e expansão que cria disfunções nas acessibilidades e, em síntese, a aposta num modelo acusado de ter algum saudosismo rural anacrónico na economia moderna. Outras correntes, não tão radicais, consideram que vale a pena pagar o preço dessas disfunções para beneficiar de uma habitação enquadrada numa pequena quinta onde seja possível praticar uma agricultura familiar com uma produção essencialmente direccionada para o auto-consumo. Defende ainda esta segunda corrente que estas estruturas agrárias de peque-

nas explorações familiares são particularmente sustentáveis nas franjas urbanas, constituindo aí um modelo de povoamento recomendável para os estratos sociais mais fragilizados, com menores recursos, oferecendo-se como uma alternativa às tipologias pesadas e concentradas de habitação social, onde se têm gerado fenómenos preocupantes de exclusão social.

Em muitos países, entre os quais França, têm-se promovido políticas de fomento da agricultura familiar de uma forma alargada a extensas zonas do território, como modo de evitar o abandono dos espaços rústicos e de manter a estrutura agrária operacional, contribuindo também assim para a coesão do tecido social.

O conceito de reserva agrícola aplicado às explorações agrícolas familiares periurbanas seria útil para evitar que as parcelas dessas explorações sejam desviadas da actividade agrícola por procuras especulativas.

A agricultura periurbana tende a ter, naturalmente, um carácter intensivo, devido à pequena dimensão da parcela e à relativamente elevada quantidade de trabalho disponível. Impõem-se, portanto, nestes casos, serviços específicos de assistência e controlo para difundir boas práticas agronómicas e cuidados sanitários e ambientais.

As estratégias para a configuração destas franjas diferem conforme se esteja a planear para uma área metropolitana ou para uma pequena cidade num concelho predominantemente rústico. Daí a dificuldade de levar longe demais a generalização de regras em sede das leis, em detrimento do tratamento casuístico responsabilizador ao nível dos planos territoriais.



**DISCIPLINA DA
FORA DOS PERÍM**

CAPÍTULO IV**DISCIPLINA
DA CONSTRUÇÃO
FORA DOS
PERÍMETROS
URBANOS**An aerial, black and white photograph of a rural landscape. A road or path runs diagonally across the lower half of the frame. In the background, there is a utility pole and some sparse vegetation. The overall scene is open and undeveloped.

**CONSTRUÇÃO
FORA DOS PERÍMETROS URBANOS**

Perante o mosaico resultante da composição das classes e categorias de uso do solo, é importante demarcar os perímetros urbanos, incluindo as respectivas zonas de expansão programadas, e assumir que o negativo desses perímetros corresponde ao espaço rústico, independentemente do que nele ocorra. Assim, fica claramente definido o espaço objecto de regulamentação das construções fora dos perímetros urbanos. Sempre que ocorra uma operação de loteamento, com as inerentes redes de infra-estruturas colectivas, deve ser demarcado um perímetro urbano? Somos tentados a responder afirmativamente, na medida em que mesmo no caso dos aldeamentos turísticos nada impede que estes tendam a ser utilizados em regime de habitação permanente, gerando relações e uma procura de equipamentos e serviços de carácter urbano. Já um campo de golfe, sendo uma zona desportiva, tanto pode ser localizado em meio urbano como em meio rústico, isto é, só por si não confere o estatuto de uso urbano.

A edificação em meio urbano deve constituir um imperativo alicerçado na imposição administrativa de um plano de pormenor. Mais do que o *jus aedificandi*, trata-se de um *obligatio aedificandi*. Já em meio rústico, a construção de edifícios tem um carácter completamente diferente, não é obrigatória nem está pré-definida em plano, decorrendo de uma iniciativa do proprietário ou do agricultor, devendo encontrar a sua justificação na prossecução dos usos agrícola ou florestal enquanto usos dominantes do prédio e dependendo do parecer de entidades competentes do sector agrícola e, em última instância, do licenciamento da respectiva câmara municipal.

Sempre que as construções, pela sua função, localização, volumetria e características arquitectónicas, possam induzir um povoamento disperso e descaracterizador da paisagem ou interferir negativamente sobre o carácter ou interesses de locais vizinhos, sítios, paisagens, bem como campos panorâmicos a conservar ou enquadramento de monumentos, a licença deve poder ser recusada pela câmara municipal ou concedida sob reserva do cumprimento de prescrições especiais de enquadramento territorial. A licença é recusada sempre que comprometa o uso dominante da unidade territorial.

No discurso jurídico é importante esclarecer de forma inequívoca os significados dos termos *construção* e *edificação*. Todo o edifício é uma construção, mas nem toda a construção é um edifício.

Nos cursos de água é necessário recorrer à construção de barragens, açudes, regularizar margens, construir cais e ancoradouros, *promenades* marginais, levadas, pontes e todo este conjunto de construções é necessário para estabilizar e beneficiar a paisagem.

A RAN, a REN e outros diplomas do género, ao proibir indiscriminadamente as construções, inviabilizam obras fundamentais de recuperação e qualificação paisagística. É disso exemplo a proibição da construção de uma *promenade* em cantaria na Praia da Castanheira em Ferreira do Zêzere: a praia fluvial existente não tem condições de higiene e de segurança funcional. A Câmara Municipal propôs-se ordenar a margem recorrendo à construção de muros e pavimentos

em pedra, com uma composição paisagística discreta valorizadora do sítio, possibilitando um acesso seguro e confortável aos utentes e assegurando, por outro lado, as necessárias condições de conservação e limpeza deste local intensamente frequentado. O INAG indeferiu a pretensão da Câmara Municipal com base no Plano de Ordenamento da Albufeira de Castelo de Bode, o qual, por sua vez, seguiu as directivas da REN. Resultado: agudizaram-se todos os problemas de poluição e de insegurança... São múltiplos os exemplos deste tipo de proibições descabidas e responsáveis pela degradação do território.

Por princípio, a maioria dos casos de construção fora dos perímetros urbanos diz respeito ao povoamento e equipamento ligado à exploração agrícola, não obstante haver cada vez mais elementos do sistema urbano que, por razões ambientais e também estruturais, se localizam em espaço rústico. O turismo tem também uma crescente apetência por estes espaços.

As condições que conduzem à autorização de construir fora dos perímetros urbanos devem ser extremamente restritivas e ponderadas com rigor, tendo em conta o interesse público de preservar os espaços silvestres e os espaços agrícolas.

Para o desenvolvimento deste tema é conveniente precisar o significado dos termos *construção*, *edifício*, *instalação* e *urbanização*. O conceito de *construção* é muito geral e vago, referindo-se a todas as estruturas físicas produzidas pelo Homem e que diferenciam o território e a paisagem. Entendem-se por *edifícios*, todas as construções que criam espaços interiores, onde, portanto, a finalidade dos elementos construídos é a definição e configuração desses espaços. O conceito de *instalação*, utilizado no Direito Urbanístico suíço, diz respeito aos elementos construídos fixos afectos ao sistema de transportes e comunicações, assim como às alterações do modelado do terreno para o adaptar a usos específicos. A *urbanização* corresponde ao parcelamento de um terreno apoiado numa rede de infra-estruturas colectivas e, por princípio, deve localizar-se sempre dentro dos perímetros urbanos.



A faculdade de construir novos edifícios para habitar fora dos perímetros urbanos só deve ser reconhecida a um conjunto relativamente limitado de pessoas: à população camponesa que se dedica directamente à produção agrícola. Nos casos da população activa no sector agro-florestal cuja presença na exploração não tenha um carácter permanente, é preferível, no seu próprio interesse, que habite dentro do perímetro urbano mais próximo. No caso da população activa da indústria, hotelaria e outras actividades localizadas em meio rústico, está fora de questão que, só por essa razão, tenham direito a construir habitação fora dos perímetros urbanos.

A reconversão de centros de lavoura em primeira ou segunda residência para famílias que não se dedicam à agricultura pode levar à desactivação das explorações agrícolas, problema que merece cuidada atenção. Haverá casos em que a actividade agrícola está deslocada e os edifícios dos centros de lavoura ficam ao abandono ou são reconvertidos para residência de famílias que

não se dedicam à agricultura ou, quando muito, poderão sustentar uma agricultura doméstica confinada a pequenas courelas junto à residência. Raramente se estruturam como empresas agrícolas familiares, ficando aquém dessa figura. Daí o abandono dos campos da antiga exploração e o risco de surgirem pretensões para o seu parcelamento e edificação, desagregando a estrutura agrária e gerando povoamento disperso.

Esta dinâmica não é tanto induzida por uma procura útil de habitação, mas fomentada sem limites por procuras para entesouramento passivo em imobiliário expectante, visando a apropriação de mais-valias. Este processo patológico só pode ser sustido por uma sofisticada lei de solos que interdite garantidamente estas práticas especulativas e que estabilize o normal e correcto uso dos solos.

Os planos territoriais têm de considerar a razão e motivação que sustenta social e economicamente a apropriação útil do território e os usos do solo preconizados têm que estar em sintonia com as necessidades das populações locais. Um planeamento que se alheie de tais relações com a base sócio-económica local degenera num procedimento agressivo e ilegítimo, granjeando a oposição das populações. A apreciação de pretensões para a instalação de construções fora dos perímetros urbanos carece de um procedimento casuístico, por isso delicado em termos da capacidade técnica e da responsabilidade político-administrativa das pessoas e instituições competentes. Ao nível dos planos territoriais, é importante prever o tipo de elementos e empreendimentos a localizar fora dos perímetros urbanos e acautelar a reserva de terrenos devidamente enquadrados para esses fins, contudo, essa pré-determinação não deve constituir um entrave à revisão e reformulação das soluções iniciais sempre que estas se apresentem ultrapassadas.

Na perspectiva do conforto da família do agricultor, há vantagem em que esta habite num aglomerado urbano próximo da exploração, onde possa beneficiar de uma relação de vizinhança e de uma rede de infra-estruturas e de serviços públicos básicos. Nestas circunstâncias, os edifícios na exploração agrícola restringem-se aos estábulos, silos, hangares ou granjas dimensionados para as necessidades objectivas da exploração.

Se, por um lado, é incontornável a análise casuística, por outro, é imperativo que esta seja enquadrada por uma “jurisprudência” e por princípios detalhadamente expostos que estabeleçam uma orientação ao processo de apreciação, que conduza à correcta avaliação das pretensões de construção, deixando uma margem muito restrita de discricionariedade. O objectivo fundamental é orientar os espaços rústicos para os usos agrícola e florestal e restringir a implantação de actividades que ameacem a dominância desses usos.

O facto de uma parcela de terreno rústico estar fora dos perímetros da RAN ou da REN não deve ser pretexto para legitimar a sua urbanização. A afectação de uma parcela de terreno a um determinado uso deve decorrer das necessidades e razões endógenas do uso pretendido: as medidas de conservação justificam-se e fundamentam-se na existência de valores naturais concretos a preservar; a decisão de urbanizar um terreno decorre das necessidades de crescimento de um

determinado aglomerado urbano ou da decisão política de criar um novo aglomerado; a protecção do sector agrícola decorre da existência de agricultores que trabalhem as suas explorações ou da necessidade de criar novos campos de cultivo para oferecer a famílias que pretendam dedicar-se à agricultura. Os espaços silvestres remanescentes são conduzidos para a produção florestal, silvo-pastoril, para a exploração de recursos cinegéticos ou simplesmente para a protecção do solo e da paisagem. Por princípio, estes espaços silvestres, sempre que tenham escala, devem tendencialmente ser integrados no Regime Florestal, de modo a não ocorrerem classes de uso do solo de espaço silvestre remanescente. Estes só ocorreriam ao nível de categorias de uso. Pretende-se com esta orientação evitar a existência de grandes perímetros silvestres fora do enquadramento e da condução assegurados pelos Serviços Florestais.

Quer no meio urbano, quer no meio rústico, não deve ser permitida a permanência de casas em estado de ruína, as quais devem ser demolidas ou recuperadas, dando cumprimento à obrigação do proprietário de conservar a sua propriedade em bom estado de asseio e conservação.



Por princípio, todas as entidades públicas e privadas que pretendam construir ou simplesmente implantar uma edificação para habitação ou qualquer outra utilização fora dos perímetros urbanos devem, também aí, obter previamente uma licença de construção, em conformidade com os planos de uso e ocupação do solo ou, na ausência destes, informada por regras de jurisprudência. Note-se que não é fácil e, porventura, também não é possível formalizar exaustivamente em planos todas as necessidades futuras de construções, daí a importância de uma disciplina de procedimento casuístico enquadrada por princípios gerais orientadores da decisão.

A licença de construção ocorre quando o direito do requerente para a levar a cabo está constituído por um plano territorial ou por uma prévia autorização. No caso das construções fora dos perímetros urbanos, convém examinar a pretensão de construir no contexto do planeamento do território, onde tais intervenções estão geralmente associadas a necessidades de desenvolvimento sócio-económico. Os projectos de construção são singulares e especificamente determinados e implantados sobre uma única parcela.

O controlo das construções tem o seu fundamento em razões de estabilidade e segurança, em critérios arquitectónicos, medidas de higiene, salubridade, acessibilidades e distribuição de redes de infra-estruturas que informem a entidade construtora para assegurar o sucesso dos seus propósitos.

Os planos de afectação do solo devem ser elaborados confrontando as carências, prioridades e regras a considerar no modo de utilizar o solo para cada um dos usos. Um dos critérios a ter em conta nas alterações do uso do solo e na localização e implantação de construções fora dos perímetros urbanos prende-se com o respeito pelo princípio da reciprocidade nas relações de vizinhança.

Sempre que num prédio se processa uma alteração que o assemelhe ao uso e desenvolvimento já configurados em prédios vizinhos conexos, estes não têm direito a qualquer indemnização. Sempre que um prédio seja afectado pelas alterações dos usos do solo nos prédios vizinhos que contrastem com o seu uso, a ponto de o desvalorizar, há razões para atender aos seus direitos de reclamação face à qual:

1. as alterações de uso em causa só são aceitáveis se decorrerem de uma iniciativa pública e de interesse público, e devem dar origem a uma indemnização por perdas e danos em prédios vizinhos. No limite, os proprietários dos prédios lesados devem ter o direito de requerer a expropriação;
2. se as alterações prejudicarem as relações de vizinhança e não decorrerem de qualquer interesse público, face às reclamações de vizinhos ou de terceiros que se sintam de algum modo lesados, há razão para o seu indeferimento.

Nos processos de apreciação de construções fora dos perímetros urbanos, há que distinguir:

1. construções particulares necessárias à condução do uso instalado;
2. construções particulares singulares estranhas ao uso instalado;
3. construções de iniciativa municipal:
 - a) infra-estruturação do espaço rústico;
 - b) elementos do sistema urbano a localizar em espaço rústico;
4. construções da iniciativa da Administração Central.



**ELEMENTOS PARA
ALTERNATIVA AOS
E DA RENA E DISCIPLIN
FORA DOS P**

CAPÍTULO V

**ELEMENTOS PARA
UMA PROPOSTA
ALTERNATIVA
AOS DIPLOMAS
DA RAN E DA REN
E DISCIPLINA
DA CONSTRUÇÃO
FORA DOS
PERÍMETROS**

**UMA PROPOSTA
DIPLOMAS DA RAN
NA DA CONSTRUÇÃO
PERÍMETROS**

PREÂMBULO

Volvidas mais de duas décadas sobre a entrada em vigor dos regimes jurídicos da Reserva Ecológica Nacional e da Reserva Agrícola Nacional, aprovados, respectivamente, pelo Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de Junho e pelo Decreto Lei n.º 93/90, de 19 de Março, subsequentemente alterados, impõe-se corrigir e reequacionar, em sede de ordenamento do território, os termos da protecção dos valores ecológicos e da garantia territorial da actividade agrícola.

No que diz respeito ao regime jurídico da Reserva Ecológica Nacional, da respectiva aplicação resultaram reconhecidos problemas, não apenas no estrito plano das estruturas administrativas, como sobretudo no plano da gestão do território. Com efeito, a expressão concreta daquele regime jurídico no território não é fiel a objectivos de identificação e salvaguarda de valores ecológicos e nem se fundamenta em bases científicas, daí resultando relevantes questões de deslegitimação.

No que diz respeito ao regime jurídico da Reserva Agrícola Nacional, a respectiva aplicação também não provou bem. Na verdade, se o propósito essencial era a garantia territorial da actividade agrícola, o regime até agora vigente não logrou garantir a afectação de solos à agricultura em moldes que permitam a sua sustentabilidade – permanecem por cumprir objectivos fundamentais como a garantia do uso dominante agrícola, a fixação dos agricultores em termos de prosperidade, o não fraccionamento da propriedade agrícola ou a inerente subtracção dos terrenos agrícolas às regras da especulação imobiliária.

Uma outra lição resultou da aplicação dos supra-citados regimes jurídicos da Reserva Ecológica Nacional e da Reserva Agrícola Nacional. Os mesmos serviram em muitos casos para atingir outros objectivos, que não relevariam da garantia territorial de valores ecológicos ou agrícolas. Designadamente, serviram o objectivo de chamar a si o poder de decisão sobre a expansão urbana, o qual não deve ser confundido com a protecção de valores únicos, sob pena desta última surgir, afinal, deslegitimada.

É neste quadro – e aproveitando também as lições retiradas da implementação do planeamento do ordenamento do território e urbanístico à escala nacional – que se compreende a necessidade de tratar, num único diploma, tanto as questões relativas à garantia de valores ecológicos e à garantia territorial da actividade agrícola, como as questões relativas ao espaço urbano e aos espaços silvestres remanescentes.

No que toca ao espaço urbano, são isoladas as questões que se prendem com a contenção da sua expansão, prevendo-se, designadamente, a proibição do descondicionamento administrativo de operações de loteamento e de obras de urbanização fora dos perímetros urbanos delimitados. É, no entanto, necessário assegurar que prontamente possam fazer-se ajustamentos e alterações aos perímetros urbanos existentes, ou criar novos perímetros sempre que tal se justifique e resulte das necessidades sócio-económicas. No que toca especificamente aos espaços silvestres remanescentes, assume-se o propósito de manutenção dos mesmos. Com efeito, fora dos perí-

metros urbanos apenas se admite a viabilização de elementos do sistema urbano que, em razão da sua natureza e efeitos, devam localizar-se fora daqueles perímetros.

Em suma, o presente diploma estabelece uma estrutura omnicompreensiva de classificação do solo em função dos seus usos. A mesma classificação parte da divisão essencial entre espaço urbano e espaço rústico, para as quais é prescrito de espaços um regime base. É também prevista a identificação de valores e de riscos significantes de espaços de reserva ecológica e de elementos que alicerçam a estruturação física e sócio-económica do sector agrícola, cuja regulação substitui os regimes jurídicos da Reserva Ecológica Nacional e da Reserva Agrícola Nacional. Se quisermos manter estas designações, é necessário criar dois conceitos compreensíveis e com sentido na disciplina do planeamento dos usos do solo, o que só é possível integrando estas figuras como capítulos na estrutura dos conteúdos dos planos directores municipais, que são os planos próprios para dar resolução e regulamentação à classificação e afectação dos usos do solo. Note-se que actualmente a Reserva Ecológica Nacional e a Reserva Agrícola Nacional são configuradas à margem dos PDM e impostas de uma forma cega, ignorando o contexto territorial e sócio-económico onde se estruturam e sustentam os usos do solo.

CAPÍTULO I

CLASSES DE USO DO SOLO

Artigo 1.º

Enumeração

1. O território distribui-se em espaço urbano e espaço rústico.
2. O espaço rústico desdobra-se em:
 - a) Espaços da categoria de uso silvestre;
 - b) Espaços da categoria de uso agrícola;
3. Dentro de qualquer classe de uso do solo são identificados os valores e os riscos e demarcados os espaços da categoria de uso agrícola.

Artigo 2.º

Vinculação dos instrumentos de gestão territorial

A classificação do solo nos termos dos instrumentos de gestão territorial obedece ao disposto no artigo anterior.

CAPÍTULO II

ESPAÇO URBANO E ESPAÇO RÚSTICO

SECÇÃO I

DELIMITAÇÃO

Artigo 3.º

Delimitação do espaço urbano

1. Constituem espaços urbanos os perímetros urbanos como tal demarcados em plano municipal de ordenamento do território, considerada a prévia classificação dos espaços de reserva ecológica previstos nas alíneas a) e b) n.º 1 do artigo 7.º.
2. Incluem-se nos perímetros urbanos as áreas urbanas consolidadas, as áreas urbanizadas não consolidadas e as áreas de expansão urbana programada⁶⁶.
3. Incluem-se ainda nos perímetros urbanos as zonas de franja e as manchas de habitação dispersa que careçam de infra-estruturação

⁶⁶ Note-se que a selecção das áreas com urbanização programada carece de um domínio disponível onde os municípios possam estabelecer uma base de escolha e de negociação para a programação da expansão urbana. Assim, os perímetros urbanos deveriam ser enquadrados dentro de um polígono que demarcasse o terreno disponível para o município proceder à urbanização programada. Esse terreno poderia ser designado "área disponível para a expansão urbana", com a particularidade de não poderem haver aí quaisquer direitos de urbanizar para particulares, sendo apenas reconhecido ao município o direito de aí programar o desenvolvimento de novas urbanizações.

apropriada à estrutura do povoamento existente.

4. As áreas de expansão urbana programada são demarcadas na continuidade das áreas urbanas consolidadas existentes, excepto quando se justifique a criação de novos aglomerados, nos termos de plano municipal de ordenamento do território.
5. As áreas de expansão urbana programada são decididas pelo município dentro do polígono que demarca a área disponível para a urbanização a programar.
6. Os terrenos não urbanizados incluídos dentro de perímetros urbanos seguem o regime aplicável ao espaço rústico enquanto não forem objecto de operação de loteamento.

Artigo 4.º

Delimitação do espaço rústico

1. O espaço rústico corresponde a todo o território que não foi objecto de uma operação de loteamento.
2. São casos especiais e singulares os prédios que, não tendo sido objecto de operações de loteamento urbano, albergam elementos do sistema urbano localizados fora dos perímetros urbanos.
3. Correspondem a espaço rústico os espaços da categoria de uso silvestre ou da categoria de uso agrícola, e outros espaços territoriais não demarcados como espaço urbano, podendo, eventualmente, ser prédios localizados dentro dos perímetros urbanos, mas ainda não urbanizados.

SECÇÃO II OCUPAÇÃO USO E TRANSFORMAÇÃO DO SOLO

Artigo 5.º

Espaço urbano

1. No espaço urbano, a disciplina aplicável à ocupação, uso e transformação do solo consta dos instrumentos de gestão territorial aplicáveis.
2. Os planos municipais de ordenamento do território devem prever as medidas necessárias a garantir o aproveitamento efectivo do espaço urbano, designadamente através dos instrumentos previstos nos artigos 126.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro.
3. Sem prejuízo do disposto no número anterior, as áreas de expansão urbana programada devem ser configuradas como áreas reservadas onde possa ser imposta, pela câmara municipal, a urbanização, com recurso a planos de urbanização e a planos de pormenor.

Artigo 6.º

Espaço rústico

1. No espaço rústico, a disciplina aplicável à ocupação, uso e transformação do solo consta dos instrumentos de gestão territorial aplicáveis e dos demais instrumentos previstos no presente diploma.
2. No quadro do uso dominante previsto, é admitida a viabilização de:
 - a) Obras necessárias às actividades de conservação da natureza, de exploração florestal e agrícola;
 - b) Obras de recuperação e valorização paisagística;
 - c) Obras de conservação das construções existentes;
 - d) Obras fundamentais de recuperação e qualificação urbanística;
 - e) Construções e demais intervenções de iniciativa pública e privada necessárias à promoção das actividades previstas para os espaços de reserva ecológica e de reserva agrícola;

- f) Elementos do sistema urbano que, em razão da sua natureza ou efeitos, devam ser localizados fora dos perímetros urbanos.

CAPÍTULO III

ESPAÇOS DE RESERVA ECOLÓGICA

SECÇÃO I

ENUMERAÇÃO E OBJECTIVOS

Artigo 7.º

Enumeração

1. São espaços afectos à reserva ecológica:
 - a) Áreas incluídas na Rede Nacional de Áreas Protegidas;
 - b) Sítios e zonas afectos à garantia da biodiversidade, nos termos do Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de Abril;
 - c) Áreas afectas ao Regime Florestal total e parcial;
 - d) Cursos de água, albufeiras, ecótonos ribeirinhos, praias, cordões dunares e arribas integrados em espaço rústico;
 - e) Outras áreas afectas à protecção de sítios singulares.
2. São elementos de reserva ecológica os espaços arbóreos e arbustivos estruturantes da paisagem.
4. Os espaços de reserva ecológica previstos nas alíneas a) a c) subordinam-se ao regime constante da legislação aplicável e dos respectivos diplomas de classificação.
5. Os espaços de reserva ecológica previstos nas alíneas d) e e) obedecem ao disposto nas Secções II e III do presente capítulo.

Artigo 8.º

Cursos de água, albufeiras, ecótonos ribeirinhos, praias, cordões dunares e arribas

1. A protecção de cursos de água, albufeiras e ecótonos ribeirinhos prossegue os seguintes objectivos:
 - a) Preservação e reforço da estabilidade das margens;
 - b) Salvaguarda da qualidade da água;
 - c) Preservação dos ecossistemas aquáticos e ripícolas como recursos naturais significativos;
 - d) Fomento das obras de hidráulica florestal de regularização de caudais e de controlo da erosão;
 - e) Fomento de cuidados regulares de desbastes e limpezas de matos.
2. A protecção de praias, cordões dunares e arribas prossegue os seguintes objectivos:
 - a) Salvaguarda e valorização da paisagem do litoral;
 - b) Garantia de uma oferta generosa e bem localizada de praias acessíveis, devidamente infra-estruturadas e equipadas para satisfazer as necessidades regionais e locais da procura balnear de lazer, recreio e turismo.
3. Na prossecução dos objectivos referidos nos números anteriores, devem ser distinguidas:
 - a) As zonas que se mantêm no seu estado natural bruto;
 - b) As zonas naturais equipadas;
 - c) As zonas estabilizadas por intervenções de engenharia florestal;
 - d) As zonas urbanas e agrícolas que se aproximam ou formam franjas de contacto com zonas ecologicamente sensíveis.

Artigo 9.º

Outras áreas afectas à protecção de sítios singulares

São sítios singulares aqueles que, pelo seu carácter ecológico, paisagístico ou funcional, justifique medidas específicas de salvaguarda.

Artigo 10.º**Espaços arbóreos e arbustivos estruturantes da paisagem**

1. São classificados como espaços arbóreos e arbustivos estruturantes da paisagem os que relevem para a correcta composição e compartimentação da paisagem, bem como para o suporte da fauna selvagem.
2. Nos termos do número anterior, podem ser classificados como espaços arbóreos e arbustivos estruturantes da paisagem:
 - a) Maciços e cortinas arbóreas e arbustivas;
 - b) Parques e jardins, a conservar ou a criar;
 - c) Orlas de matos e de outros espaços silvestres.

**SECÇÃO II
OCUPAÇÃO, USO
E TRANSFORMAÇÃO DO SOLO**

Artigo 11.º**Princípio geral**

O regulamento de reserva ecológica estabelece o programa de gestão para a salvaguarda e valorização de cada espaço e elemento de reserva ecológica, condicionando, e, no limite, interditando, todos os usos e intervenções no solo que conflituem com as respectivas conservação, a protecção ou valorização.

Artigo 12.º**Intervenção, conservação e programação**

1. O regulamento municipal de reserva ecológica:
 - a) contempla as soluções necessárias a garantir a prossecução dos objectivos conexos à classificação de cada espaço de reserva ecológica ou elemento de reserva ecológica;
 - b) avalia as pretensões de desenvolvimento

dos usos e utilizações do solo face aos recursos a salvaguardar e enquadra as intervenções no solo compatíveis com os valores a proteger, ponderando as estruturas de povoamento existentes e as actividades económicas, sociais e culturais exercidas.

2. No caso do espaço de reserva ecológica ou do elemento de reserva ecológica apresentarem partes degradadas, desenvolvimentos incompletos ou usos deslocados, o regulamento referido no número anterior deve enunciar os correspondentes princípios de reabilitação e explicitar os programas de intervenção que se revelem adequados.

Artigo 13.º**Disposições específicas**

1. No que diz respeito aos elementos de reserva ecológica, o regulamento municipal da reserva ecológica estabelece o regime aplicável ao corte de árvores e tufos arbustivos, prevendo os critérios a que obedece a emissão de autorização municipal para o efeito.
2. O requerimento da autorização a que se refere o número anterior menciona o executante responsável, devendo ser acompanhado de peças escritas e desenhadas que esquematicamente descrevam e representem a situação existente, a natureza e a extensão dos cortes de vegetação e a respectiva justificação.

**SECÇÃO III
INSTRUMENTOS DE RESERVA
ECOLÓGICA**

Artigo 14.º**Enumeração**

1. São instrumentos de reserva ecológica os seguintes:

- a) Carta de valores;
 - b) Carta de riscos;
 - c) Regulamento municipal de reserva ecológica;
2. Os instrumentos de reserva ecológica são acompanhados por relatório de fundamentação, que contemple:
- a) A caracterização dos valores a proteger pela demarcação de espaços de reserva ecológica e pela classificação de elementos de reserva ecológica;
 - b) A caracterização dos riscos actuais e potenciais para os valores a proteger;
 - c) A justificação da demarcação territorial dos espaços de reserva ecológica;
 - d) A justificação da especificação de usos e intervenções no solo incompatíveis com os valores a proteger;
 - e) A ponderação, nas opções tomadas, das estruturas de povoamento existentes e das actividades económicas, sociais e culturais exercidas;
 - f) A ponderação dos fundamentos e conclusões vertidos nos Estudos e pareceres a que se referem os números 5 e 6 do artigo 19.º.
3. O disposto no n.º 1 não prejudica o disposto em legislação específica aplicável aos espaços de reserva ecológica previstos no n.º 1 do artigo 7.º.

Artigo 15.º

Instrumentos de reserva ecológica e Plano Director Municipal

1. O procedimento de elaboração e de revisão dos instrumentos de reserva ecológica é concomitante com os procedimentos de elaboração e de revisão do Plano Director Municipal.
2. O Plano Director Municipal deve integrar as soluções constantes dos instrumentos de reserva ecológica.

Artigo 16.º

Carta de valores

1. Os espaços de reserva ecológica a que se referem as alíneas *d)* e *e)* do artigo número 1 do artigo 7.º são demarcados em carta de valores.
2. A carta de valores identifica também os elementos de reserva ecológica referidos no número 2 do artigo 7.º.
3. A carta de valores deve ainda verter a delimitação dos espaços de reserva ecológica a que se referem as alíneas *a)* a *c)* do artigo 7.º, sem prejuízo da aplicação preferente dos respectivos instrumentos de demarcação.

Artigo 17.º

Carta de riscos

1. A carta de riscos identifica e localiza todas as actividades ou simples ocorrências que constituam riscos para os valores a proteger, devendo precisá-los em termos quantitativos e qualitativos.
2. Entre as actividades e ocorrências a identificar e localizar nos termos do número anterior:
 - a) Riscos relacionados com actividades antrópicas
 - fontes de ruído causadoras de poluição sonora;
 - produção e emissão de efluentes que ameacem poluir recursos hídricos;
 - produção e emissão de gases e poeiras que ameacem poluir a atmosfera;
 - estações de armazenamento ou tratamento de resíduos sólidos;
 - actividades susceptíveis de poluir o solo;
 - focos infecto-contagiosos;
 - fontes de radiações perigosas.
 - b) Riscos sísmicos
 - falhas activas, definidas pela Carta de Neotectónica de Portugal, e formações quaternárias.

- c) Riscos geomorfológicos
 - áreas afectadas por movimentos de terreno (desabamentos, deslizamentos, escoadas e outros);
 - áreas sujeitas à erosão costeira (costa baixa e arenosa e arribas em materiais pouco consolidados ou fissurados).
 - d) Riscos hidrológicos
 - áreas sujeitas a inundações;
 - áreas de recarga dos aquíferos estratégicos, especialmente os que se localizam em formações carbonatadas de carsificação média e elevada e em formações de sedimentos não consolidados.
3. As medidas de controlo e mitigação de riscos devem ser contempladas no regulamento municipal de reserva ecológica, nos termos do artigo seguinte.

Artigo 18.º

Regulamento municipal de reserva ecológica

Os espaços e os elementos de reserva ecológica identificados na carta de valores são regulados em regulamento municipal, que especifica:

- a) Os valores a proteger e os riscos a que estão expostos;
- b) Os princípios de reabilitação e a programação das actividades que se mostrem necessárias à recuperação dos valores a proteger que se encontrem degradados ou não suficientemente preservados;
- c) Os usos e intervenções no solo compatíveis com os valores a proteger.

Artigo 19.º

Elaboração

1. O procedimento de elaboração e de revisão dos instrumentos de reserva ecológica é concomitante com os procedimentos de

elaboração e de revisão do Plano Director Municipal.

- 2. A elaboração dos instrumentos de reserva ecológica compete à câmara municipal, num quadro de estreita coordenação administrativa com o Governo.
- 3. O procedimento de elaboração inicia-se por deliberação da câmara municipal, precedida da elaboração de relatório científico, homologado pelo presidente da câmara municipal, do qual conste:
 - a) A enumeração dos valores a proteger e a respectiva referenciação geográfica;
 - b) A articulação ponderada entre os valores a proteger, as estruturas de povoamento existentes e as actividades económicas, sociais e culturais exercidas;
 - c) A enumeração dos usos e intervenções no solo que se mostrem compatíveis com os valores a proteger;
 - d) A programação das actividades que se mostrem necessárias à recuperação dos valores a proteger que se encontrem degradados ou não suficientemente preservados.
 - e) A programação dos encargos financeiros necessários à preservação e recuperação dos valores a proteger.
- 4. A deliberação referida no número anterior é publicada no Diário da República e divulgada através da comunicação social, estabelecendo:
 - a) O local de consulta do relatório científico a que se refere o número anterior;
 - b) O prazo para a entrega de estudos e pareceres externos nos termos do número seguinte;
 - c) Os restantes prazos de elaboração.
- 5. Na sequência da publicação da deliberação referida no número 2., é aberto prazo, não inferior a 90 dias e não superior a 120 dias, destinado à entrega de estudos e pareceres

prévios por quaisquer entidades públicas e privadas, relativos aos valores a proteger e à respectiva articulação com as estruturas de povoamento existentes e com as actividades económicas, sociais e culturais exercidas.

6. Sem prejuízo da intervenção voluntária de outras entidades públicas, devem emitir parecer prévio nos termos do número anterior:

- a) A Direcção-Geral dos Recursos Florestais;
- b) O Instituto da Conservação da Natureza;
- c) O Instituto da Água.

7. Terminado o prazo para a entrega de pareceres externos, são elaboradas as propostas de instrumentos de reserva ecológica e o respectivo relatório de fundamentação, os quais são submetidos, por um período não inferior a 90 dias,

- a) Parecer das entidades que se tenham pronunciado nos termos do disposto nos n.ºs 4 e 5;
- b) Discussão pública.

8. Para efeito do disposto na alínea b) do número anterior, é publicado, com a antecedência mínima de 15 dias, aviso no Diário da República a divulgar através da comunicação social, do qual conste a indicação do período de discussão, as eventuais sessões públicas a que haja lugar, dos locais onde se encontram disponível as propostas, acompanhados do correspondente relatório de fundamentação e dos estudos e pareceres entregues nos termos dos números 4 a 6.

9. A câmara municipal pondera os fundamentos e conclusões dos pareceres emitidos nos termos da alínea a) do n.º 6 e as exposições escritas e orais apresentadas por particulares,

devendo responder fundamentadamente quando se verificar:

- a) Desconformidade com qualquer disposição legal ou regulamentar aplicável;
- b) Eventual lesão de direitos subjectivos;
- c) Risco de lesão para as espécies e *habitats* protegidos nos termos do Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de Abril.

Artigo 20.º

Aprovação

1. Os instrumentos de reserva ecológica e o respectivo relatório de fundamentação são aprovados, em conjunto, pela assembleia municipal, mediante proposta da câmara municipal.
2. Caso sejam introduzidas, pela assembleia municipal, alterações às propostas apresentadas pela câmara municipal, é aplicável o disposto nos números 6 a 8 do número anterior, sendo os prazos reduzidos para metade.
3. A aprovação dos instrumentos de reserva ecológica pode ser precedida da celebração de contratos entre o município e os titulares de direitos reais sobre terrenos localizados em espaço de reserva ecológica, relativos aos programas de intervenção destinados a colmatar situações de degradação da paisagem, de desenvolvimentos incompletos ou de usos deslocados.

Artigo 21.º

Ratificação

Os instrumentos de reserva ecológica são submetidos a ratificação do Governo, a qual exprime o reconhecimento da sua conformidade com as disposições regulamentares e legais em vigor.

CAPÍTULO IV ESPAÇOS DE RESERVA AGRÍCOLA

SECÇÃO I NOÇÃO E OBJECTIVOS

Artigo 22.º

Noção

1. Os espaços de reserva agrícola correspondem a áreas que, em virtude das características da estrutura agrária existente e considerando as directivas de política agrária nacional e local, devem ser afectas à categoria de uso agrícola.
2. Os espaços de reserva agrícola são demarcados nos espaços da categoria de uso agrícola.

Artigo 23.º

Objectivos

A classificação e demarcação dos espaços de reserva agrícola obedecem aos seguintes objectivos:

- a) Disponibilização de solo agrícola para os agricultores que pretendam explorá-lo;
- b) Fixação de agricultores e suas famílias em condições de prosperidade e conforto, preferencialmente, dentro dos aglomerados urbanos quando localizados próximo das explorações;
- c) Valorização da composição e compartimentação da paisagem, através dos seus elementos estruturantes;
- d) Melhoria da estrutura fundiária no sentido de a tornar mais favorável para uma gestão rentável das explorações agrícolas;
- e) Fomento da conjugação do espaço agrícola com outras actividades complementares, designadamente o turismo em espaço rural;
- f) Controlo dos níveis de poluição do solo e das toalhas freáticas.

SECÇÃO II OCUPAÇÃO, USO E TRANSFORMAÇÃO DO SOLO

Subsecção I

Disposições gerais

Artigo 24.º

Intervenção e programação

1. O regulamento municipal de reserva agrícola:
 - a) contempla as soluções necessárias a garantir, ao nível de cada espaço de reserva agrícola, os objectivos a que se refere o artigo anterior;
 - b) avalia pretensões e apresenta critérios de apreciação de empreendimentos compatíveis com o uso dominante agrícola, ponderando as estruturas de povoamento existentes e as actividades económicas, sociais e culturais exercidas.
2. No caso do espaço de reserva agrícola apresentar partes degradadas, desenvolvimentos incompletos ou usos deslocados, o regulamento municipal de reserva agrícola deve prever os correspondentes princípios de reabilitação e programas de intervenção.

Subsecção II

Estrutura fundiária

Artigo 25.º

Proibição de fraccionamento

É proibido o fraccionamento de prédios rústicos localizados em espaços de reserva agrícola, excepto nos termos de projecto de intervenção em espaço rural, previsto na alínea a) do n.º 2 do artigo 91.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro, orientado para a criação de novas estruturas de povoamento agrícola.

SECÇÃO III INSTRUMENTOS DE RESERVA AGRÍCOLA

Artigo 26.º Enumeração

1. São instrumentos de reserva agrícola os seguintes:
 - a) Carta de reserva agrícola;
 - b) Regulamento municipal de reserva agrícola.
2. Os instrumentos de reserva agrícola são acompanhados por relatório de fundamentação, que contemple:
 - a) A justificação da demarcação territorial dos espaços de reserva agrícola face às características morfológicas, climatéricas, históricas e sociais existentes;
 - b) A caracterização da estrutura fundiária existente e a sua evolução desejável num quadro de maior rentabilidade das explorações agrícolas;
 - c) A caracterização das redes de infra-estruturas rurais existentes e a identificação das suas eventuais disfunções e carências;
 - d) A caracterização das estruturas de povoamento existentes e a identificação das carências quanto às condições de habitação dos agricultores e das suas famílias;
 - e) A ponderação, nas opções tomadas, das estruturas de povoamento existentes e das actividades económicas, sociais e culturais exercidas;
 - f) As possibilidades existentes quanto à compatibilização entre o uso dominante agrícola e outros usos.
3. A ponderação dos fundamentos e conclusões vertidos nos estudos e pareceres a que se referem os números 5 e 6 do artigo 30.º.

Artigo 27.º

Instrumentos de reserva agrícola e Plano Director Municipal

1. O procedimento de elaboração e de revisão dos instrumentos de reserva agrícola é concomitante com os procedimentos de elaboração e de revisão do Plano Director Municipal.
2. O Plano Director Municipal deve verter as soluções constantes dos instrumentos de reserva ecológica, sem prejuízo da eficácia autónoma destes últimos.

Artigo 28.º

Carta de reserva agrícola

1. Os espaços de reserva agrícola são demarcados pela carta de reserva agrícola.
2. A carta de reserva agrícola deve identificar as parcelas autónomas das explorações e as parcelas dependentes das primeiras.
3. Para efeitos do disposto no número anterior, é parcela autónoma da exploração aquela onde está implantado o núcleo de lavoura e, eventualmente, a residência do agricultor.

Artigo 29.º

Regulamento

O regulamento municipal de reserva agrícola especifica as soluções necessárias a assegurar a prossecução dos objectivos definidos no artigo 23.º, assegurando o carácter dominante do uso agrícola.

Artigo 30.º

Elaboração

1. A elaboração dos instrumentos de reserva agrícola compete à câmara municipal, num quadro de estreita coordenação administrativa com o Governo.
2. O procedimento de elaboração inicia-se por deliberação da câmara municipal, precedida

- da elaboração de relatório científico, homologado pelo presidente da câmara municipal, do qual conste:
- a) A proposta de demarcação dos espaços de reserva agrícola, ponderadas as características da estrutura agrária, do povoamento, do património arquitectónico e paisagístico, da base geomorfológica e pedológica e das condições sociais existentes;
 - b) A enumeração das medidas a adoptar com vista à prossecução dos objectivos da reserva agrícola;
 - c) A ponderação, nas medidas propostas, das estruturas de povoamento existentes, dos valores ecológicos relevantes e das actividades económicas, sociais e culturais exercidas;
 - d) As possibilidades existentes quanto à compatibilização entre o uso dominante agrícola e outros usos;
 - e) A programação dos encargos financeiros necessários à implementação das soluções previstas.
3. A deliberação referida no número anterior é publicada no Diário da República e divulgada através da comunicação social, estabelecendo:
- a) O local de consulta do relatório científico a que se refere o número anterior;
 - b) O prazo para a entrega de estudos e pareceres externos nos termos do número seguinte;
 - c) Os restantes prazos de elaboração.
4. Na sequência da publicação da deliberação referida no número 2, é aberto prazo, não inferior a 90 dias e não superior a 120 dias, destinado à entrega de estudos e pareceres prévios por quaisquer entidades públicas e privadas, relativos à implementação dos objectivos da reserva agrícola e à respectiva articulação com as estruturas de povoamento existentes, com os valores ecológicos relevantes e, bem assim, com as actividades económicas, sociais e culturais exercidas.
5. Sem prejuízo da intervenção voluntária de outras entidades públicas, devem emitir parecer prévio os serviços competentes do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas.
6. É promovido o levantamento das seguintes informações:
- a) Dimensão dos prédios agrícolas existentes e as características orográficas e edafológicas;
 - b) Condições de habitação dos agricultores;
 - c) Tipos de culturas praticadas e formas de exploração (extensiva/intensiva);
 - d) Caracterização dos tipos de exploração pecuária;
 - e) Edifícios e outras benfeitorias existentes nos prédios agrícolas.
7. Terminado o prazo para a entrega de pareceres externos e das informações referidas no número anterior, são elaboradas as propostas de instrumentos de reserva agrícola e o respectivo relatório de fundamentação, os quais são submetidos, por um período não inferior a 90 dias, a:
- a) Parecer das entidades que se tenham pronunciado nos termos do disposto nos n.ºs 4 e 5;
 - b) Discussão pública.
8. Para efeito do disposto na alínea b) do número anterior, é publicado, com a antecedência mínima de 15 dias, aviso no Diário da República a divulgar através da comunicação social, do qual conste a indicação do período de discussão, as eventuais sessões públicas a que haja lugar, dos locais onde se encontram disponíveis as propostas, acompanhados do correspondente relatório de fundamentação e dos estudos, pareceres e

informações entregues nos termos dos números 4 e 5.

9. A câmara municipal pondera os fundamentos e conclusões dos pareceres emitidos nos termos da alínea a) do n.º 7 e as exposições escritas e orais apresentadas por particulares, devendo responder fundamentadamente quando se verifique:
- a) Desconformidade com qualquer disposição legal ou regulamentar aplicável;
 - b) Eventual lesão de direitos subjectivos;
 - c) Risco de lesão para as espécies e *habitats* protegidos nos termos do Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de Abril.

Artigo 32.º

Aprovação e ratificação

É aplicável à aprovação e ratificação dos instrumentos de reserva agrícola, com as necessárias adaptações, o disposto nos artigos 20.º e 21.º.

CAPÍTULO V ESPAÇO RÚSTICO DA CATEGORIA DE USO SILVESTRE E DA CATEGORIA DE USO AGRÍCOLA

Artigo 33.º

Remissão

A disciplina aplicável à ocupação, uso e transformação do solo consta do Plano Director Municipal, sendo fixada de acordo com o estabelecido no artigo 6.º do presente diploma.

CAPÍTULO VI DISPOSIÇÕES FINAIS

Artigo 36.º

Revogações

São revogados:

1. O Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de Junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 274/92, de 12 de Dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 278/95, de 25 de Outubro;
2. O Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de Março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 316/90, de 13 de Outubro, pelo Decreto-Lei n.º 213/92, de 12 de Outubro e pelo Decreto-Lei n.º 79/95, de 20 de Abril.

Artigo 36.º

Instrumentos de reserva ecológica e de reserva agrícola

O procedimento de elaboração, aprovação e ratificação dos instrumentos de reserva ecológica e de reserva agrícola deve encontrar-se concluído no prazo de ..., contado da data de entrada em vigor do presente diploma.

A JE
DE SÍNTESE C

CAPÍTULO VI**A JEITO
DE SÍNTESE
CONCLUSIVA**

**JEITO
CONCLUSIVA**

Espera-se do planeamento do território a apresentação de acções estratégicas para o desenvolvimento de nível nacional e regional, considerando soluções para os problemas concretos das comunidades locais. Tais soluções devem assentar numa abordagem casuística, quando incidem sobre as particularidades geográficas dos sítios, sem perderem o seu carácter geral e abstracto enquanto normas jurídicas.

Há, contudo, que distinguir os instrumentos jurídicos, os procedimentos administrativos e a prática urbanística de desenho e composição. O modo como se propalou a regulamentação “desbragada” de tudo o que se preste a ser abusivamente medido e normalizado por parâmetros urbanísticos (índices, volumetrias, número de fogos, áreas médias de cedência, etc.) à margem de qualquer programação estratégica e fora do contexto do acto de conceber a cidade, em particular, e o território, em geral, destruiu o espaço necessário para o exercício nobre e responsável da prática urbanística ao mesmo tempo que legitima o desordenamento e a miséria da paisagem.

Neste contexto, sucumbe a ambição de realizar obras urbanísticas de mérito absoluto, prevalecendo, unicamente, o objectivo cinzento e cansativo de formatar o processo de acordo com as especificações regulamentares. Ora, os planos não podem resumir-se ao desiderato subjectivo da equipa técnica autora do plano e, muito menos, ao cumprimento cego e acrítico de uma formalidade administrativa.

O que se vem dizendo não pretende defender qualquer forma de desregulamentação. Simplesmente, cada nível de planeamento deve circunscrever-se dentro do âmbito dos objectivos que visa tutelar, deixando que a cada um dos outros níveis caiba semelhante autonomia.

Assim, não compete aos PROT nem aos PDM definir parâmetros urbanísticos, devendo tal especificação decorrer do exercício do desenho urbano e da sua avaliação.

Não podemos ficar-nos pela aplicação sistemática e inconsequente de normativos abstractos que ignoram as especificidades de cada lugar, as características biofísicas, sócio-económicas e jurídico-administrativas das áreas sobre que incidem e os resultados que acarretam.

A substância de um plano é, necessariamente, a aproximação a um projecto de execução o que significa que ele é composto por acções estratégicas e medidas práticas. Se a legislação se caracteriza pelo enunciado de princípios e por conteúdos gerais e abstractos, o plano é a interpretação e aplicação da lei a casos particulares e não se esgota nem completa nessa aplicação da lei, porquanto requer uma dimensão conceptual e criativa sustentada pela engenharia e arquitectura, que dê forma aos elementos que vão ser objecto de transformação.

O desafio que se coloca ao Direito do Urbanismo e ao Planeamento do Território consiste em poder trabalhar sobre as diferenças, com grande liberdade conceptual, sem violar as prerrogativas da propriedade privada.

É por isso que a prática do planeamento se confronta com a necessidade de encontrar formas de gestão que assegurem uma base de justiça e de respeito pelo princípio da igualdade, não obstante o facto incontornável de haver afectações muito diversificadas para a propriedade fundiária.

Este sentido de justiça, conjugado com uma fundamentação objectiva das opções e dos conteúdos dos planos, é um pressuposto da

aceitação do plano mas não é suficiente, porque a observação da disciplina dos usos do solo e das acções planeadas depende da sua consonância com as necessidades e capacidades das pessoas e das instituições (públicas e privadas) detentoras do território em causa.

O estabelecimento de usos do solo e de parâmetros de construção e de urbanização cria realidades desiguais, o que se reflecte nos valores do solo. A necessidade regulamentadora da urbanização e da construção desenvolveu-se, de forma sistemática, a partir do século XVII, circunscrevendo-se às grandes cidades e à criação de novos aglomerados. O planeamento integrado e sistemático, alargado a todo o território, é um fenómeno recente, com escassas décadas, e está longe de ser um processo amadurecido.

Muito do saber adquirido pelas diversas civilizações sobre a arte de trabalhar o território e a paisagem não está presente na formação dos serviços técnicos da Administração Pública. É necessário compreender as configurações e recuperar as técnicas pré-industriais, subjacentes ao desenho pragmático do território, e conjugá-las com a panóplia dos novos conceitos e novas tecnologias onde o carácter abstracto das globalizações confunde e dificulta o entendimento das realidades locais e das suas dependências. Na matriz territorial contemporânea o local depende inexoravelmente de bases de sustentação que operam numa lógica global. A estrutura produtiva, as redes de distribuição e o universo dos consumidores encontram-se numa plataforma cada vez mais globalizada.

Nem sempre foi assim. No contexto da civilização rural, cada aldeia com o seu termo constituía uma unidade quase autónoma, inclusive sob o ponto de vista energético. A estrutura do

povoamento era constituída por um mosaico com poucas comunicações e escassas relações de troca. Note-se que a energia utilizada era a energia hídrica e eólica de forma artesanal, a força de tracção animal e o próprio trabalho manual do homem. Esta autonomia energética foi completamente ultrapassada, a ponto da actividade agrícola estar completamente dependente da força motriz, alimentada pela energia eléctrica ou directamente pelos hidrocarbonetos. Acresce o facto da agricultura ser uma actividade cada vez mais dependente do sistema de distribuição e comercialização dos produtos, num contexto de produção excedentária. Alterou-se, portanto, radicalmente a economia do sector agrícola, e isso reflecte-se no mercado fundiário dos solos agrícolas.

Perante estas mudanças estruturais há uma necessidade lógica de assegurar um controlo dos usos e utilizações do solo, visando o seu melhor aproveitamento, a conservação de recursos e a salvaguarda de valores naturais. O conceito de estabilidade tem de se compaginar com a dinâmica da base sócio-económica, e o sentido de permanência e de invariância associa-se à memória de significantes paisagísticos e à presença de ecossistema únicos.

De qualquer forma, podemos dizer que o planeamento enfrenta uma dialéctica onde, se por um lado, há um desejo conservador de habitar um espaço sedimentado na história, um mundo acabado e acolhedor, por outro lado há uma necessidade de criação, afirmação, evolução, transformação e construção de coisas novas. Estas duas vertentes têm de ser conciliadas, reconhecendo que “a conservação depende sempre da qualidade da transformação”.

A sociedade moderna necessita incontornavelmente de estabelecer uma ordem territorial

assente numa distribuição relativamente estável dos usos do solo por classes, disciplinando dentro de cada classe as diversas categorias de uso que nela se quer que coexistam. Curioso é constatar que a estabilidade e, se quisermos, a sustentabilidade, designação que está muito na moda, dependem da viabilidade sócio-económica do uso, do seu sentido útil, o qual justifica e induz a dedicação prática que o mantém. A territorialidade é conseguida e alcança mérito paisagístico na medida em que se alicerça numa saudável base de interesses e de relações.

A territorialização, nas suas múltiplas formas, acompanha a evolução das relações entre a sociedade e o solo, observando-se uma crescente incidência dos poderes do Estado e de interesses económicos sobre a dinâmica dos usos do solo numa perspectiva eminentemente local e também sobre as redes de infra-estruturas e serviços urbanos.

Toda a sociedade está cada vez mais dependente de uma estrutura de redes múltiplas e de decisões administrativas para aceder ao espaço territorial e poder utilizá-lo. A posse da terra, como bem de produção, foi sempre uma base de poder económico. Mas esse paradigma está, em parte, ultrapassado, porquanto os novos interesses económicos envolvidos centram-se, não tanto na posse da terra, mas na exploração das redes e na apropriação de mais-valias simples.

O planeamento do território está no centro de todo este processo de organização e atribuição de direitos, faculdades, licenças, autorizações onde se jogam negócios avultadíssimos e também a satisfação de necessidades elementares de pessoas concretas que vivem no espaço que está a ser objecto do plano. As responsabilidades aqui envolvidas precisam de ser enunciadas,

consciencializadas e, considerando o facto de se estar a lidar com decisões que têm por efeito gerar mais e menos-valias, é imperativo abrir o dossier da procedimentalização desse acto, o qual consiste em blindar os critérios de parametrização e distribuição dos valores em jogo.

Procedimentalizar significa retirar da arbitrariedade e da discricionariedade do poder político e administrativo o controlo sobre a emissão de mais-valias, passando essa actuação a decorrer segundo regras *pré-vistas* na lei com uma transparência e um rigor tais que não permitam qualquer margem de intervenção e decisão que possa viciar, favorecer, desviar, ocultar juízos ou actos no processo de planeamento territorial.

Comparativamente, a gestão das mais-valias deveria ser procedimentalizada com uma blindagem equivalente ao acto de emitir moeda.

Na economia fundiária clássica o, interesse na apropriação do território confinava-se à compensação materializada no rendimento proveniente da sua utilização como bem de produção ou como espaço urbano útil. Daí o empenho do proprietário em assegurar o sentido útil do prédio mantendo-o em boas condições de conservação para o seu uso directo.

Actualmente, observam-se alterações estruturais que levam a que muitas propriedades rústicas dificilmente sejam enquadráveis como bens de produção, no sector agrícola e florestal, o que explica o seu estado de abandono. Esta situação inspira e fomenta políticas de subsídio à não produção, à manutenção e conservação do espaço rústico (o quer que isso signifique) justificando uma interpelação aos novos paradigmas do sentido útil da propriedade rústica, considerando os direitos e deveres dos proprie-

tários e as competências do Estado e das Autarquias na salvaguarda e conservação de áreas naturais e de outros espaços silvestres que não têm nem podem vir a ter capacidade de gerar rendimentos efectivos e periódicos suficientes para cobrir os encargos financeiros envolvidos na sua correcta gestão e administração.

Em síntese, podemos concluir que, para ultrapassar a crise de que enferma o sistema de planeamento do território em Portugal, seria recomendável trabalhar com os seguintes objectivos:

1. Criar confiança nos planos, o que implica conferir um sentido lógico e útil à classificação e afectação dos uso do solo.
2. Comprometer os planos com a segmentação do mercado imobiliário e fazer com que eles sejam um instrumento da sua regulamentação.
3. Reformular a legislação sobre o território, expurgando-a de diplomas espúrios e irracionais e fundamentar as leis com conhecimentos e princípios cientificamente válidos e intelectualmente sérios.
4. Ordenar o espaço agrícola com base na estruturação de empresas agrícolas estáveis atendendo ao facto do uso agrícola não ser imperativo.
5. Recuperar o regime florestal e a função do Estado como garante de um serviço público

na vertente da investigação, na condução da gestão eficiente das matas nacionais e das particulares que se encontrem afectas ao regime florestal parcial e no fomento de uma política florestal global para o país.

6. Combater o obscurantismo e o oportunismo de um ambientalismo ideológico e substituir o conceito plasmado no actual diploma da reserva ecológica - REN por uma carta de valores naturais e de riscos.
7. Passar de um planeamento proibicionista e assente em conceitos indeterminados, a um planeamento pela positiva capaz de apresentar medidas e acções concretas comprometidas com soluções especificadas.

A reflexão sobre toda esta problemática, de sua natureza eminentemente interdisciplinar, é um desafio aliciante, contudo é uma prática pouco estimulada, senão mesmo asfixiada num meio intelectual e académico onde não se cultiva o hábito da crítica e da refutação exploratórias de novos conceitos, modelos e paradigmas. Daí, certamente, o atraso do país e a espera interminável pelas reformas, nomeadamente da Administração Pública, onde se inclui o sistema da Administração do Território.

Espero que o leitor tenha encontrado nestas páginas estímulo para prosseguir o estudo e o desenvolvimento de um pensamento inovador que, de algum modo, contribua para alcançarmos uma compreensão mais aprofundada da realidade territorial.

Título

A APROPRIAÇÃO DO TERRITÓRIO
Crítica aos diplomas da RAN e da REN

Autor

Sidónio Pardal

*Reservados, pelo autor, todos os direitos de
publicação total ou parcial.*

Edição

Ordem dos Engenheiros
Ingenium Edições, Lda.

Design e Paginação

Ingenium Edições, Lda.

Agosto de 2006

Depósito legal: 248286/06

ISBN: 972-98843-5-8

Tiragem

3.000 exemplares