

Ordenamento do Território face à propriedade imobiliária

JORGE CARVALHO

Professor Associado Convidado

Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro
Unidade de investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas (GOVCOPP)
da Universidade de Aveiro

1. O TEMA, EM CONTEXTO INTRODUTÓRIO

Aborda-se neste texto o Território, com especial incidência no **solo**, entendido este como superfície sólida da crosta terrestre, que pisamos e utilizamos, nele incluindo o solo tal como é entendido pelos agrónomos (a camada arável), mas aqui considerado e abordado na sua aceção mais integral.

Sabemos que o solo não foi criado pelo Homem, não tem custo de produção.

Sabemos também que o solo foi sendo apropriado pelo Homem, e que hoje é quase todo ele propriedade privada, espelhando a organização da sociedade atual.

E sabemos ainda que, em sociedade de mercado, o solo vai sendo transacionado, sendo-lhe atribuído um valor que, não tendo o solo custo de produção, decorre apenas do seu uso e, sobretudo, da sua expectativa de uso. Por isso se considera que todo o seu valor é renda fundiária.

Dependendo o valor do solo da sua expectativa de uso e cabendo ao Ordenamento do Território (OT) a fixação de regras para a transformação desse uso, é óbvio que o valor do solo depende muito e inevitavelmente do OT.

Enunciando as diversas funções do solo, aborda-se neste texto, a contradição – que pode existir e existe – entre o direito de propriedade do solo e o interesse coletivo, a “função social do solo”, cuja prossecução cabe ao **Ordenamento do Território**.

Os proprietários, legitimados pelo direito de propriedade, procuram natu-

ralmente alcançar com o seu bem o máximo de vantagem económica. Consta-se que muitas vezes o conseguem em contradição com o interesse coletivo. Tais situações revelam, por definição, uma falta de eficácia do OT.

Constata-se que o OT ignora, muitas vezes, a evolução da renda fundiária por ele próprio originada, para além de não equacionar e não dar resposta às contradições, no que ao uso do solo diz respeito, entre interesse coletivo e interesses individuais.

Estas contradições, muito profundas, prejudicam a eficácia do OT.

Defende-se, neste texto, que **assumir e disciplinar o confronto de interesses entre o Direito de Propriedade e a Função Social do Solo constitui um desafio central do Ordenamento do Território**, indispensável para que se possa tornar eficaz.

Formulam-se sugestões, muito concretas, para que esse caminho possa ser prosseguido em Portugal, o que exigiria alguns acertos legislativos, mas sobretudo uma outra atitude da Administração: visão estratégica, vontade, iniciativa, disponibilidade para inovar.

2. ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO – CONCEITO E NECESSIDADE

O Território, encarado numa escala ampla ou mais restrita, encerra sempre um conjunto de relações e interações entre elementos vivos e o meio em que habitam, com equilíbrios instáveis, continuidades temporais, ruturas.

Existe hoje a consciência de que não dispomos de recursos infinitos e é inequívoco que a sobrevivência do Homem está intrinsecamente associada à sobrevivência dos demais seres vivos.

Importa também recordar e sublinhar que toda a ocupação humana, mesmo que individualizada, produz impactos na envolvente e está funcionalmente dependente de muitas outras ocupações. Pense-se, por exemplo, numa qualquer edificação; é óbvio que a sua utilidade não se perspetiva de forma isolada; necessita de infraestruturas (acesso viário, água, esgotos, energia, telecomunicações), necessita de equipamentos (de ensino, saúde, etc.). Além disso, vivemos numa sociedade muito móvel, deslocamo-nos para o trabalho, na procura de serviços ou de lazer.

Os edifícios, as infraestruturas (ou a falta delas) e as próprias deslocações estão organizados numa teia relacional, dependem uns dos outros, e produzem todos eles impactos ambientais.

Ou seja, a ocupação do território é, objetivamente, um processo coletivo que, integrando muitas iniciativas individuais, não se resume ao seu somatório. Quando assente em iniciativas casuísticas, não articuladas, dificilmente poderá deixar de ser caótica. A ocupação tem que ser pensada de uma forma global, exige uma disciplina relacional, cada transformação do território deveria subordinar-se a uma ideia de conjunto.

A essa ideia de conjunto e à consequente disciplina relacional chamamos Ordenamento do Território. Trata-se de uma atividade desenvolvida por um dos seres vivos, o Homem, que como os demais procura sobreviver.

Ordenamento do Território será então, na perspectiva antropocêntrica que assumimos, a procura de uma ocupação do Território que maximize a qualidade de vida do Homem com o mínimo de recursos, recursos próprios (tecnológicos, financeiros e organizacionais) e recursos existentes no seu habitat.

Na atual fase de desenvolvimento da Humanidade, o Ordenamento do Território é, sem qualquer dúvida, indispensável à nossa qualidade de vida e até à nossa sobrevivência.

Essa tarefa de procura de uma melhor qualidade de vida com o mínimo de custos, económico-financeiros e ambientais, este esforço de racionalidade coletiva, é – tem de ser e (mesmo que não exclusiva) só pode ser – uma atribuição e um dever da Administração Pública.

O cumprimento deste dever ou, dito de outra forma, a eficácia do Ordenamento deveria ir sendo medida e avaliada, o que não tem acontecido na perspectiva integral que aqui se defende. Desde logo, a informação em que se baseia este artigo encontra-se avulsa e pontualizada, por vezes apenas empírica.

Para a perspectiva de Ordenamento de Território atrás formulada, a respetiva avaliação deveria assentar numa monitorização contínua, assente em indicadores de qualidade de vida humana e de resiliência ambiental, assente em indicadores relativos aos recursos mobilizados ou depredados, biofísicos e financeiros, e (o que seria mais complexo) nas correlações de causa/efeito entre os primeiros e os segundos.

3. DIREITO DE PROPRIEDADE DO SOLO

O Homem, no seu enorme desenvolvimento enquanto espécie, foi-se aposando do Território e, concretamente, de quase todo o solo que o integra. Esta

posse do solo foi evoluindo ao longo do tempo, com diferentes intensidades e diferentes estatutos, espelhando em cada momento o desenvolvimento, relações de poder e organização da sociedade humana.

Na Europa foi na Idade Média que o Homem se apropriou de áreas muito vastas, cultivando a terra, assumindo então a propriedade um caráter eminentemente político, confundindo-se o direito (privado) de propriedade com o poder (político) do príncipe.

A distinção entre poder político e propriedade individual, a fase que se poderá identificar como de “privatização generalizada da propriedade”, ocorre com o fim do feudalismo e a monarquia absoluta e ganha enorme expressão com a ascensão da burguesia ao poder e com o liberalismo económico, sendo erigido em direito fundamental.

Passou-se, no seguimento da Revolução Industrial e num quadro de profundas alterações políticas, por um período em que é sublinhada a função social do solo e se defende uma maior intervenção do Estado; ocorrem processos de nacionalização ou, não acontecendo, distingue-se o “poder ter” do “poder utilizar” e recusa-se o “abuso do direito” de propriedade, atribuindo-lhe limites e também deveres.

Atualmente, com o retorno ao liberalismo e com algumas diferenças entre países “ocidentais”, neles estão genericamente institucionalizados os seguintes princípios:

- › A propriedade privada assumida como direito fundamental;
- › O direito de propriedade do solo entendido como um direito limitado, devendo a sua utilização subordinar-se ao “bem comum”;
- › O reconhecimento de que o solo tem uma função social, o qual integra a própria essência do direito de propriedade;
- › A atribuição à Administração Pública do dever de Ordenamento do Território (entendido este como direito dos cidadãos), sendo a Administração dotada de instrumentos que, em última análise, consubstanciam (ou autorizam) e operacionalizam os direitos e os deveres de utilização do solo.

Este quadro de princípios configura, como bem se percebe, uma situação de compromisso entre interesses conflitantes.

O direito de propriedade, numa sociedade de mercado, legitima que cada proprietário procure alcançar, com o seu bem, o máximo de vantagem económica, sendo expectável que aja em conformidade.

O reconhecimento da função social do solo introduz limites ao direito de propriedade, viabilizando o Ordenamento de Território. Para ser eficaz este

Ordenamento, a cargo da Administração, terá muitas vezes que contrariar os naturais desígnios económicos dos proprietários.

4. CONFRONTO DE INTERESSES ENTRE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DIREITO DE PROPRIEDADE

Pode considerar-se, na perspetiva antropológica que assumimos, que o Solo desempenha basicamente três funções:

- › A função ambiental, necessária à manutenção de equilíbrios ecológicos e, em última análise, à sobrevivência do Homem;
- › A função produtiva, que corresponde à atividade económica primária: agricultura, exploração florestal e extração mineira;
- › A função de suporte: de habitações, fábricas, infraestruturas, edificação em geral.

A função ambiental vai sendo crescentemente valorizada, já que as demais funções a ameaçam ao ponto de constituírem uma ameaça para o próprio Homem; mas esta valorização não tem tido ainda tradução económica concreta, operativa, vai sendo essencialmente discursiva.

As atividades agrícolas e florestais evoluem para monoproduções extensivas ou tendem a ser abandonadas, sendo que ambas as ocorrências ameaçam, não raro, equilíbrios ecológicos existentes.

Na sociedade atual, crescentemente urbanizada, os usos mais valorizados são sem dúvida os edificatórios. As cidades crescem, vão-se estendendo infraestruturas e espalhando edificações, criando expectativas que vão aumentando a renda fundiária dos terrenos envolventes. O processo urbano, de progressiva afetação de solos à urbanização e edificação, gera nesses solos mais-valias muito vultuosas.

Os interesses dos proprietários e o Ordenamento do Território (procura de racionalidade coletiva, defesa da função social do solo) opõem-se com muita frequência.

Mesmo numa perspetiva coletiva, também cada uma das três funções se confrontam não raro entre si.

Usos do Solo	Função Social do Solo	Remuneração económica da propriedade
Ambiental	✓	0
Produtivo	✓	Baixa
Suporte (edificatório, ...)	✓	Alta

A afetação do solo a um determinado uso tem sempre consequências, ambientais e vivenciais, e também no valor económico de cada propriedade.

Na perspetiva do interesse coletivo, o mesmo é dizer, da função social do solo, as três funções são igualmente importantes, havendo que implantar cada uma delas nos locais para tal mais adequados, considerando as características intrínsecas de cada local e a relação funcional que estabelecem entre si.

A perspetiva da propriedade é, naturalmente, bem diferente, já que as três funções do solo a remuneram de forma muito desigual: a ambiental não é remunerada, não obstante o crescente reconhecimento da sua importância; os usos florestal e agrícola poucas vezes garantem uma rentabilidade satisfatória; a urbanização e a edificação têm sido altamente valorizadoras.

Não é de estranhar, portanto, que os proprietários procurem afetar o solo à edificação, quando para tal exista procura e, mesmo que não exista, procurando assegurar a possibilidade de urbanizar ou edificar no futuro.

5. ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO EM PORTUGAL: AS RAZÕES DA SUA INEFICÁCIA; AS ALTERAÇÕES NECESSÁRIAS

Concluiu-se, do que atrás foi dito, que não pode ocorrer uma ocupação ordenada do Território sem uma ação eficaz de Ordenamento do Território, sendo este uma atribuição e uma obrigação da Administração Pública.

Para ordenar o território a Administração dispõe de vários instrumentos, sendo que, de forma muito elementar, se podem apontar os seguintes:

- › A tributação sobre o imobiliário, uma espécie de "música de fundo" que

determina o comportamento padrão dos proprietários, tornando-os mais ativos ou mais imobilistas.

- › Os planos de ordenamento do território, de diversas abrangências territoriais, os quais, conjugados com servidões e restrições de utilidade pública, estabelecem as regras de ocupação.
- › O licenciamento administrativo, através do qual cada iniciativa privada é autorizada; e a consequente fiscalização das ocupações que vão ocorrendo.
- › A realização de iniciativas públicas, concretizadas de forma direta, em parceria, ou em substituição de proprietários.

Olhando para a transformação do território que tem ocorrido nas últimas décadas em Portugal facilmente se conclui que não tem ocorrido de forma ordenada:

- › A edificação multiplicou-se, em quantidade excessiva e deixando ao abandono muita da existente, estendendo-se de forma fragmentada e dispersa por áreas muito vastas.
- › As florestas ardem.
- › Não se vislumbra uma efetiva valorização dos recursos ambientais.

Conhecendo o Sistema de Ordenamento praticado em Portugal nas últimas décadas, detetam-se sem dificuldade as razões da sua ineficácia:

- › Incidiu quase exclusivamente em servidões e restrições de utilidade pública, na elaboração (arrastada por tempos inacreditáveis) de planos de ordenamento do território e no licenciamento individualizado de operações casuísticas (fechadas no limite da respetiva propriedade).
- › A fiscalidade relativa ao imobiliário, tal como as taxas urbanísticas, estimularam uma dinâmica irracional de ocupação do território, tendo fomentado o imobilismo fundiário (não utilização da propriedade) e a ocupação edificatória nos locais mais desadequados. De notar que, neste domínio, o Sistema tem vindo a ser corrigido.
- › A realização de iniciativas públicas tem sido comandada por visões sectoriais (de cada Ministério, não subordinadas a uma visão territorial de conjunto) e tem andado a reboque de oportunidades financeiras (“fundos estruturais”), poucas vezes procurando uma articulação funcional e temporal com o investimento privado (o qual é, afinal, quantitativamente dominante na sociedade atual).

Uma ação pública centrada em planos (assentes em pressuposto de grande crescimento, muito permissivos, sem programação) e em licenciamento (casuístico, dependente da iniciativa – ou da falta dela – de cada proprietá-

rio) é manifestamente insuficiente para assegurar um Ordenamento eficaz.

Para que o território se desenvolva de forma ordenada, para que cada prédio vá sendo utilizado de forma adequada, para que ocorram nos locais e momentos adequados as intervenções de que o território de facto necessita, é indispensável uma muito maior iniciativa pública, de combate ao imobilismo fundiário, mobilizadora de proprietários e promotores, fazendo acontecer.

Vem a propósito uma observação (importante, mas que aqui quase não será desenvolvida/justificada): ao contrário do que muito se afirma, existem meios jurídicos e financeiros para que pudesse ocorrer uma maior dinâmica de iniciativa pública; o que falta é atitude, vontade política e capacidade técnica, disponibilidade efetiva para procurar novos caminhos, para inovar.

6. ASSUMIR E DISCIPLINAR O CONFRONTO DE INTERESSES ENTRE DIREITO DE PROPRIEDADE E FUNÇÃO SOCIAL DO SOLO: DESAFIO CENTRAL NO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

Voltando ao tema central que aqui se pretende realçar, há que dizer que uma qualquer institucionalização e aplicação dos referidos instrumentos de Ordenamento não pode ignorar a lógica e os interesses da propriedade, pois estes, de forma ativa ou por omissão, no quadro da lei ou ilegalmente, não deixarão de se manifestar.

A evolução da renda fundiária, o mesmo é dizer, a evolução do valor de mercado de cada prédio, depende do que nele se puder edificar, o que por sua vez depende das regras de Ordenamento do Território. Resulta, pois, que o valor das propriedades depende em muito da ação da Administração Pública.

Depende, desde logo, do zonamento adotado nos planos de ordenamento, os quais têm o resultado perverso de aumentar o valor das áreas classificadas como urbanas, estimulando a edificação avulsa em solo rural, por ser mais barato.

Assim sendo, afigura-se fundamental que os instrumentos de Ordenamento do Território, nomeadamente os planos, identifiquem a evolução da renda fundiária por eles suscitada e regulem a sua distribuição, atenuando as diferentes remunerações das diversas funções do solo.

Tal exigiria a adoção de mecanismos perequativos sendo que, para tal:

- › O direito de propriedade deveria ser bem explicitado e associado a usos correntes, nomeadamente agrícolas e florestais;
- › O uso mais remunerador, o edificatório, deveria pagar pela vantagem adquirida;

› As inibições por razões ambientais aos usos correntes deveriam ser ressarcidas.

Deveriam, mais em concreto, através de regras transparentes, justas e eficazes:

› Estabelecer quem e em que percentagens - propriedade e função social do solo – se devem apropriar das mais-valias originadas pelo processo edificatório;

› Estabelecer um tratamento similar para prédios similares afetos a usos urbanos, uma distribuição perequativa entre eles das mais-valias (edificabilidade que lhes for autorizada) e dos correspondentes encargos urbanísticos.

› Identificar usos que originem externalidades ambientais positivas e criar mecanismos, fiscais e financeiros, que incentivem e remunerem esses usos.

› Assegurar que o balanço financeiro das compensações perequativas seja de soma nula (condição indispensável para que seja exequível).

A ideia de perequação aplica-se de forma transversal e desejavelmente coerente em todos os instrumentos de ordenamento.

Visa atenuar desequilíbrios entre valorações pecuniárias das diversas funções desempenhadas pelo solo, melhorar o funcionamento do mercado fundiário, ajudar à convergência entre os interesses dos proprietários e os interesses coletivos.

Para o alcançar plenamente, a perequação deveria organizar-se em diversos âmbitos geográficos, complementares entre si:

› À escala planetária, entre países, acautelando impactos ambientais que ameaçam equilíbrios, ecossistemas e o próprio Homem (veja-se o exemplo, mesmo que imperfeito, do mercado de carbono).

› Em cada país ou região, procurando um melhor equilíbrio entre as funções urbana, agrícola-florestal e ambiental, fazendo com que a valorização edificatória compense as maiores restrições de natureza ambiental.

› Em cada cidade alargada, compensando as desigualdades introduzidas por planos zonamento, que estabelecem zonas de uso altamente lucrativo e zonas de uso público não remunerado pelo mercado.

› Em cada urbanização, compensando as soluções de desenho urbano, que delimitam lotes para edificação e áreas destinadas a uso público ou equipamentos sociais.

Centrando-nos nas operações privadas de ocupação do solo, há ainda que recordar que cada uma delas origina externalidades, traduzidas em impactos ambientais e em alterações de valor dos prédios vizinhos, seja no momento da execução inicial, seja através dos usos consequentes.

Tais externalidades podem ser positivas (é o caso da construção de novas infraestruturas, que quase sempre aumentam a expectativa edificatória); e podem ser negativas (por exemplo uma atividade poluente, ou uma que origine muito tráfego).

Para que as operações individualizadas obedeçam a uma racionalidade coletiva é necessário que compensem ou sejam compensadas pelas externalidades (negativas ou positivas) que originam. Só assim se estabelecerá alguma equidade entre privados (proprietários e promotores) e se poderá melhorar o funcionamento do mercado imobiliário.

A internalização das externalidades deveria ser um dos desígnios e uma das principais tarefas do Ordenamento do Território.

Em qualquer caso, é muito importante o estabelecimento de direitos e deveres, claros e transparentes, de proprietários, promotores, utilizadores e da própria Administração Pública.

No que à propriedade diz respeito, os direitos associam-se inevitavelmente a usos e estes a renda fundiária. Para uma distribuição justa dessa renda as regras sobre utilização do solo (com expressão cartográfica) têm que ser complementadas por mecanismos de natureza compensatória.

Não menos importante é a fixação dos deveres de cada proprietário e de cada utilizador, tendo em atenção a função social da propriedade. Em tais deveres deve estar incluída uma utilização adequada e efetiva, evitando situações de abandono e desperdício; e, também, a explicitação e assunção dos encargos inerentes à valorização do solo.

Trata-se, no essencial, de clarificar um regime fundiário, estabelecendo uma adequada dimensão cadastral e um quadro de direitos e deveres da propriedade do solo que facilitem a convergência entre os interesses privados (individualizados) e os interesses coletivos que o Ordenamento deve visar.

O que aqui se defende poderia e deveria ter aplicação concreta em todos os usos do solo, designadamente no urbano, no agrícola e no florestal, sendo que para todos e cada um deles se deveriam considerar os recursos que irão mobilizar, os impactos que irão originar e as mais e menos-valias fundiárias em perspetiva.

Sem se pretender ser exaustivo, abordam-se nos pontos seguintes a ocupação urbano/edificatória (sobre a qual temos desenvolvido trabalho prático e conceptual) e a ocupação florestal (reflexão motivada pelos acontecimentos recentes). Os caminhos de OT atrás sugeridos serão então formulados de forma um pouco mais concreta e detalhada.

7. OCUPAÇÃO URBANA/EDIFICATÓRIA

O crescimento urbano e edificatório não tem ocorrido de forma ordenada. Tal afirmação, já antes formulada, assenta na constatação, simples e sintética, das transformações que ocorreram nas últimas décadas no território português:

- › Crescimento pouco estruturado, espalhado por áreas muito vastas, aparentemente e de facto em grande parte casuístico.
- › Mobilidade assente, quase exclusivamente, no automóvel individual.
- › Um enorme e pouco criterioso estender de infraestruturas, a reboque de uma dinâmica edificatória dispersa e fragmentada.
- › Densidades excessivas nalguns locais; em muitos outros, terrenos expectantes e densidades insuficientes para justificarem redes públicas de infraestruturas.
- › Construção nova em excesso; edifícios, nomeadamente muitos dos antigos, degradados e devolutos.

Toda esta transformação revela uma insuficiente racionalidade coletiva no aproveitamento dos recursos ambientais, imobiliários, energéticos e até financeiros.

Mas traduz, em sentido contrário, uma lógica individualizada de proprietários e promotores na procura de afetação de mais valias fundiárias aos prédios de que são proprietários e/ou às operações urbanísticas que desenvolvem.

Atualmente a valorização da propriedade passa por conseguir afetá-la o mais possível à construção; e é isso que tem acontecido. É o caso, obviamente, das densidades excessivas, da torre que surge sem justificação plausível em tecido urbano consolidado com insuficiência de espaço público. É também o caso da generalidade da ocupação dispersa, da edificação em solo rústico em locais onde não deveriam existir, face ao solo que ocupam e sobretudo face aos custos de infraestruturas e de mobilidade e aos impactos ambientais que originam.

Razões convergentes, mesmo que através de caminhos opostos, explicam a existência de muitos terrenos infraestruturados e de muitos edifícios desaproveitados. Traduzem uma atitude de aforro, imobilista, assente na convicção de que com o tempo os prédios se irão valorizando. Sendo que, como atrás se referiu, o valor do solo corresponde no essencial a expectativa, até poderá de facto acontecer (veja-se o que se passa agora em Lisboa e no Porto).

Perante a transformação ocorrida a conclusão só pode ser uma: o Ordenamento Urbanístico praticado tem sido ineficaz. No confronto, inevitável, entre função social do solo e interesses imobiliários individuais, estes, em muitos casos, tiveram êxito.

As razões de tal ter acontecido já atrás foram enunciadas de forma genérica. Mais especificamente, relativamente à ocupação urbana/edificatória, podem apontar-se as seguintes:

- › Uma Administração Urbanística muito passiva, assente em Condicionantes, Planos e Licenciamento, quase apenas nisso.
- › Planos cuja elaboração se “eterniza” (com maior incidência em análises do que em propostas) e que não incluem programação nem orientações executórias; dependentes, portanto, da iniciativa ou da falta dela de proprietários e promotores.
- › Escassez de iniciativa urbanística municipal para execução integrada de operações estratégicas, seja através de realizações diretas, seja na mobilização de proprietários e dinamização de parcerias.
- › Uma tributação imobiliária que até há pouco tempo (e em parte ainda agora) fomentou o imobilismo de que atrás falámos.

Revelam-se necessárias, então, alterações muito profundas na prática urbanística corrente. Sublinha-se “prática corrente”, já que o quadro legal em vigor, mesmo com diversas contradições e insuficiências, exige essa alteração e estabelece as linhas gerais do caminho a prosseguir.

Articulando enquadramento legal com diagnóstico territorial pode concluir-se que os caminhos dessa alteração terão que visar:

- › A Regeneração Urbana, necessariamente complementada por uma atitude de Contenção Edificatória.
- › A Estruturação da Cidade Alargada, a qual exige a identificação e execução de operações de Colmatação Estruturante.

Para alcançar tais objetivos, afigura-se necessário a adoção de uma política pública de Afetação das Mais Valias, racional, transparente e operativa.

O combate à existência de muitos edifícios degradados e devolutos, a Regeneração Urbana (dos “centros históricos”, mas também das “periferias”) é o desafio central, sendo para tal necessárias:

- › Ações incidindo sobre os próprios edifícios, incluindo pressões e incentivos aos proprietários, incentivos a promotores e a utilizadores e, supletivamente, ação pública direta.
- › Ações de qualificação urbanística: de integração territorial, de qualificação do espaço público e de animação da vida local.

Concomitantemente, há que adotar uma atitude de contenção edificatória, evitando a multiplicação de obras novas que ocorreu no passado, o que implica:

- › Diminuição substancial dos perímetros urbanos.

- › Enquadramento e disciplina da ocupação dispersa, até agora sempre crescente.
- › Aumento dos encargos urbanísticos e dos impostos associados a obra nova.

A Estruturação da Cidade Alargada assenta na explicitação, qualificação e construção (quando necessária) de uma rede bem articulada de elementos estruturantes, constituídos basicamente por rede de mobilidade, corredores ecológicos (com função ambiental, mas também de usufruto humano) e polos vivenciais (centralidades e todos os que revelem especial capacidade atrativa).

Esta estruturação exige operações que denominamos de Colmatação Estruturante. São operações urbanísticas específicas, com localização e programa próprios, que raramente podem ser apenas de reabilitação no seu sentido estrito, porque quase sempre exigem alargamento substancial do espaço público.

Para prosseguir este caminho são então necessárias alterações muito significativas na prática de Administração Urbanística.

Falta, desde logo, aprofundar a alteração da tributação que incide no imobiliário:

- › Incentivando a oferta a preços compatíveis nos locais desejados
- › Conseguindo que, para promotores e utilizadores, a reabilitação seja economicamente vantajosa quando comparada com a obra nova.

E falta, sobretudo, uma muito maior iniciativa pública, nomeadamente municipal, traduzida em ações diretas ou na dinamização de parcerias, que façam acontecer nos locais e momentos adequados as intervenções de que o território de facto necessita. São, no essencial, operações de reabilitação integrada e/ou de colmatação estruturante, sendo de notar que, em muitos casos, estas se podem e devem pagar a si próprias face às mais-valias que originam. Ao contrário do que muito se afirma, existem os meios jurídicos e financeiros para tal, o que falta é iniciativa.

A alteração sugerida exige a adoção de uma política pública de Afetação das Mais-valias racional, justa, transparente e operativa.

O processo de construção e de transformação das cidades, exigindo investimento público, nomeadamente em infraestruturas e equipamentos, tem um forte impacto no valor do solo. Gera uma mais-valia, crescente, em todas as situações em que vai aumentando a expectativa de edificabilidade, nomeadamente quando a Administração estabelece em plano a possibilidade edificatória e quando concede, através de licença, o direito a edificar.

Coloca-se uma questão básica (jurídica, económica e política), a de saber quem deverá arrecadar essa mais-valia:

- › O proprietário, que é detentor de um direito, mas que é ator essencialmente passivo nesse processo de valorização?
- › Ou a Administração Pública (intérprete e protagonista da função social do solo), cujos atos administrativos (plano e licença) criam essa mais valia?

Até agora as mais-valias têm sido arrecadadas quase na totalidade pelos proprietários, embora de uma forma muito desigual, variando em função dos usos que o plano estabelece para cada parcela.

O atual quadro legal - Lei 31/2014, Lei de Bases do Solo, do Ordenamento do Território e do Urbanismo - respeitando o princípio da igualdade e reconhecendo a função social do solo, estabelece o enquadramento para uma prática totalmente distinta:

- › Atribuindo aos municípios (através do plano) a competência para estabelecerem a parte das mais valias que será afeta aos proprietários e a que será afeta à função social do solo, integrando um “Fundo Municipal de Sustentabilidade Ambiental e Urbanística”. - Exigindo uma perequação entre proprietários, o direito a uma mesma edificabilidade média para todos os prédios com características similares e mecanismos de compensação quando tal não possa ocorrer.

Trata-se, então, de cumprir e potenciar o que a Lei determina.

De realçar que o estabelecimento de normas perequativas não é apenas um imperativo de justiça, é também um instrumento fundamental para um melhor ordenamento urbanístico, nomeadamente para:

- › Estabilizar o valor do solo, fazendo com que a respetiva edificabilidade (e, portanto, o seu valor) seja transparente e conhecido.
- › Viabilizar parcerias ente proprietários, condição essencial para que, dinamizadas pelos municípios, possam ocorrer as operações integradas de que o território necessita.

8. OCUPAÇÃO FLORESTAL

Vivemos muito recentemente (verão de 2017) a tragédia superlativa dos fogos florestais. Mas há que não esquecer os factos correntes: a floresta mediterrânica arde; e a floresta portuguesa tem ardido muito todos os anos.

Perante estes factos, para os minimizar, têm sido anunciadas e de alguma forma desenvolvidas medidas de três tipos:

- › Melhoria da logística de combate a incêndios, em equipamentos e orga-

nização; mas importa não ignorar que o sistema instalado em Portugal, em €/ha, é já hoje um dos mais caros do mundo.

- › Ações de sensibilização e responsabilização, visando a alteração de comportamento dos cidadãos e, consequentemente, a diminuição das situações de risco.

- › Ordenamento florestal (sendo este o domínio que aqui se aborda).

Importa referir, antes de mais, algumas das características da ocupação florestal existente em Portugal, recorrendo para tal a informação recolhida na obra *“Economia da Floresta e Ordenamento do Território”* (2017), editada pelo Concelho Económico Social:

- › A floresta, incluindo matas e pastagens espontâneas, ocupa mais de 2/3 do País.

- › 36% corresponde a espécies autóctones, 30% a pinheiros e 26% a eucaliptos, tendo estes vindo a ocupar uma área cada vez maior.

- › Situações de florestas, matas e pastagens sem exploração estão em crescimento e já correspondem a mais de metade da referida ocupação.

- › Ocorre quase toda em propriedade privada (apenas 3% é pública; na Europa é 44%).

- › Os prédios são na sua maioria de pequena dimensão, em 82% dos concelhos a área média dos prédios rústicos é inferior a 5 ha.

A ocupação florestal vai sofrendo alterações profundas, traduzidas sobretudo em abandono crescente e em monoprodução de eucalipto. Uma e outra transformação (talvez a primeira ainda mais do que a segunda) aumentam exponencialmente a exposição aos fogos.

O que surge aos olhos de todos como um manifesto atentado ao “bem comum”, corresponde de facto a atitudes económicas racionais numa perspetiva individual:

- › Em prédios de pequena dimensão, cujos proprietários moram longe e já nem lhes conhecem os limites, uma exploração florestal adequada dar-lhes-ia trabalho e prejuízo; mais fácil e económico é deixá-los ao abandono.

- › Ou então, como alternativa, plantá-los com eucaliptos; se correr bem, se não arderem, até podem dar um rendimento razoável.

Dizem os especialistas que para uma exploração racional da floresta, com uma mistura adequada de espécies, com os acessos e os aceiros necessários e com limpeza periódicas, visando a sua resiliência ambiental (nomeadamente aos fogos) e concomitantemente a sua rentabilidade económica, são necessárias unidades de centenas de hectares.

Fala-se para tal e neste sentido de:

- › Identificação dos limites cadastrais da propriedade.
- › Responsabilização dos proprietários.
- › Processos de reparcelamento e de gestão integrada.
- › Constituição de bancos públicos de terra, com prédios de heranças jacentes, de proprietários desconhecidos, talvez de prédios abandonados.

Tudo isto se afigura muito moroso, impraticável, pelo menos em tempo útil. Não será fácil, em muitos casos, identificar os proprietários. Mesmo que identificados, não se vislumbra a eficácia de intimação que, basicamente, os obrigaria a suportar prejuízos. Bancos de terra públicos, no meio dos outros, para que iriam servir? Emparcelamentos a gosto: será que chegarão a acontecer? e daqui a quanto tempo?

A situação de urgência que vivemos solicita uma resposta rápida e operativa por parte da Administração Pública, traduzida em emparcelamentos automáticos, assentes em boas práticas já ensaiadas, estabelecendo “zonas de intervenção florestal” (ZIF). Mais em concreto:

- › Delimitação, com base em conhecimento técnico, de unidades de gestão adequadas.
- › Levantamento cadastral sumário, concomitante a essa delimitação; a sua conclusão aconteceria à *posteriori*, em prazo para tal estabelecido; a identificação de prédios e proprietários teria por base os documentos de posse, dispensando levantamentos topográficos.
- › Emparcelamento obrigatório, imediato e automático dos prédios inseridos nessas unidades, por via administrativa, constituindo um único prédio em regime de compropriedade.
- › Entidade de gestão nomeada pelos proprietários, supletivamente pelo Governo se e enquanto os proprietários não se organizassem para tal.
- › Programas de apoio público a estas entidades: para financiamento dos projetos e intervenções iniciais; específicos para famílias dependentes do rendimento florestal.
- › Empregos criados por estas explorações florestais prioritariamente para proprietários.

As zonas de proteção aos aglomerados urbanos poderiam talvez ser integradas em processos similares aos das ZIF, mas dispensando emparcelamento obrigatório e com os municípios a assumir a sua dinamização.

Estas propostas assentam então em factos e em evidências:

- › A atual ocupação florestal em Portugal traduz-se em perigo e desperdício.

- › O abandono e o uso desadequado terão que ser impedidos, prejudicam terceiros e o bem comum.
- › As soluções terão que compatibilizar resiliência com rentabilidade económica.
- › Para tal, as explorações florestais têm que ser extensivas, no espaço e no tempo.
- › Não haverá solução operativa sem emparcelamentos e gestão integrada.
- › Não haverá solução rápida, adequada à urgência que vivemos, sem uma intervenção resoluta da Administração, alterando a atual estrutura da propriedade.

O tema da ocupação florestal em Portugal traduz bem aquilo de que atrás se falou: a dinâmica da propriedade privada do solo não compatibilizada com a sua função social; um sistema de ordenamento do território sem assumir o seu papel, pecando por omissão, sem prosseguir o “bem comum” e, para tal, procurar a sua compatibilização com o interesse económico dos proprietários.

É curioso perspetivar que, nesta profunda alteração estrutural que aqui se propõe, se vislumbram mais reservas políticas do que económicas e sociológicas.

Por parte dos proprietários, haveria resistências de alguns deles, claro. Mas haveria também apoios, provavelmente dos muitos que nem conhecem ou nem sabem o que hão de fazer aos prédios que herdaram, que têm medo de ser responsabilizados pelos fogos. E, de facto, o caminho proposto seria a maneira, responsável, de poderem tirar alguma rentabilidade dos respetivos bens.

Ao nível político talvez suscitasse objeções ideológicas: da “direita”, porque se estaria a intervir na “sacrossanta” propriedade; da “esquerda” porque os emparcelamentos poderiam facilitar futuras concentrações de capital. Ou talvez apenas porque vivemos num momento apático, em que se fala muito de “reformas” sem que se façam as necessárias, se fala muito de “inovação” mas de facto e apenas da tecnológica. Ou talvez não seja assim, e haja o rasgo reformista e inovador capaz de levar a cabo algo próximo do aqui sugerido...

9. O TEMA, EM CONTEXTO CONCLUSIVO

Assume-se o Ordenamento do Território como ação, organizada, que visa uma ocupação do Território que maximize a qualidade de vida do Homem com o mínimo de recursos, recursos próprios (tecnológicos, financeiros e organizacionais) e recursos existentes no seu habitat.

Sublinham-se os seguintes factos:

- › O solo, na sociedade atual é quase todo propriedade de alguém.
- › Cada proprietário, legitimado pelo direito de propriedade, procura naturalmente tirar vantagem desse seu bem económico.
- › Os seus interesses conflituam muitas vezes com a “função social do solo”, com os objetivos eminentemente coletivos que o Ordenamento do Território visa alcançar.

Constata-se, em avaliação global, que o Ordenamento do Território em Portugal não tem sido eficaz.

Enumeram-se razões que explicam essa falta de eficácia, das quais se destacam:

- › Uma Administração muito passiva, com escassa iniciativa própria (direta ou através da organização de parcerias).
- › Um Ordenamento do Território que quase ignora os impactos na evolução da renda fundiária que de facto origina.

Formulam-se sugestões para uma transformação significativa do Ordenamento do Território que tem sido praticado.

Centram-se, especialmente, na necessidade de uma maior iniciativa pública, que faça acontecer as iniciativas estratégicas e/ou estruturantes de que, numa perspetiva coletiva, o território necessita.

Assentam na necessidade do OT integrar, com equidade e eficácia:

- › Perceção dos direitos e das dinâmicas de proprietários e promotores.
- › Equilíbrio operativo entre direitos e deveres da propriedade.
- › Perceção sobre a evolução da renda fundiária dos diversos prédios.
- › Regulação transparente da distribuição de mais-valias e menos-valias.
- › Estímulo a utilizações efetivas e consonantes com a função social do solo.

Os caminhos propostos, de âmbito genérico e abrangente, são explicitados com maior pormenor e precisão na abordagem de duas ocupações fundamentais, a urbana/ edificatória e a florestal.

A prossecução de tais caminhos terá, naturalmente, que prever, considerar e acautelar eventuais efeitos colaterais e formas de os mitigar e ultrapassar.

Para tal afigura-se útil perceber que a mudança atinge interesses económicos, práticas profissionais e aspetos culturais/ideológicos.

As questões mais objetivas residem nos interesses económicos. Para os considerar é necessário identificar e distinguir os diversos agentes envolvidos em cada processo de ocupação do território:

- › A proposta formulada para a floresta assume como objetivo central a compatibilização de resiliência ambiental com a defesa de interesses económicos in-

dividuais. Pode suscitar objeções, mas serão sobretudo de natureza subjetiva.

› Já o que se propõe relativamente à ocupação urbana/edificatória conflitua, de facto, com ações e operadores de valorização/especulação imobiliária; mas, em sentido contrário, beneficia todos os outros, empresas e famílias que se querem instalar e até industriais de construção civil.

As questões mais operativas passam pela alteração das práticas profissionais, por uma outra forma de fazer, exigindo:

› Projetistas capazes de compaginar soluções urbanísticas/arquitetónicas com processos perequativos da edificabilidade e dos encargos urbanísticos.

› Uma Administração menos centrada na “vírgula da lei” e com capacidade para considerar as problemáticas fundiária e económica.

› Processos formativos nestes domínios, nos serviços e nas escolas, para profissionais e para alunos (os atuais são escassos e desadequados).

As questões mais relevantes centram-se, contudo, nos aspetos culturais/ideológicos, uma vez que o está em causa é uma mudança de atitude, uma alteração na atual relação entre Estado e iniciativa privada.

A eficácia do OT exige que seja o Estado (no sentido lato, integrando municípios) a tomar a iniciativa, a fazer acontecer, mesmo que a propriedade e o investimento se mantenham privados. Tal mudança confronta-se com a ideologia liberal, hoje dominante, e exige uma significativa alteração integrada: técnica e organizacional; económica e social; cultural e política.

Os caminhos propostos são, assim, difíceis de trilhar, mas são necessários e são também exequíveis. Para que aconteçam são necessários:

› Políticos com discernimento, coragem, vontade de inovar e capacidade para se rodarem de apoio técnico adequado.

› Operações efetivas que demonstrem, na prática, o acerto do novo caminho a prosseguir, a sua adequação à defesa do interesse coletivo.

› Divulgação pública, formativa e informativa, que ganhe a opinião pública para os processos em desenvolvimento e mobilize a participação cidadã.

Exige, em suma e antes demais, ação POLÍTICA, com letra maiúscula, com a função nobre que deveria desempenhar.