

MERCADO, IDEOLOGIA E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

Jorge Carvalho

(Publicado na revista Seara Nova n.º 1711, Primavera de 2010)

RESUMO

Aborda a ocupação do solo pelo Homem como expressão, em cada momento, da sua organização económica, social e política.

No momento atual, imperando o paradigma do mercado, é expectável que as ocupações que vão surgindo espelhem a procura de valorização económica individual de cada parcela, legitimada pelo direito de propriedade.

Não obstante, a lei reconhece também a função social do solo e responsabiliza a Administração Pública por uma transformação ordenada do território, ou seja, por uma utilização racional, numa perspetiva coletiva, dos recursos ambientais e financeiros.

Interesses individuais e coletivos opõem-se, então, não raro, nas dinâmicas de ocupação do território que vão ocorrendo.

Este artigo procura: caracterizar a ocupação que tem ocorrido (em grande parte desordenada): identificar as iniciativas que as suscitam; explicar o porquê da relativa inoperância do sistema de ordenamento que vai sendo praticado; e, ainda, apontar caminhos para a melhoria do sistema.

Sublinha que o ordenamento do território só poderá ser eficaz se for capaz de orientar e disciplinar as dinâmicas imobiliárias, o que pressupõe vontade política e ação pública consequente. Tal caminho revela-se pouco consentâneo com o atual quadro ideológico.

MERCADO, IDEOLOGIA E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

Março 2010

Jorge Carvalho

1. Solo, funções e direitos.

1.1. Numa perspectiva antropológica, o Solo desempenha, basicamente, três funções:

- a ambiental, necessária à manutenção de equilíbrios ecológicos e, em última análise, à sobrevivência do Homem;
- a produtiva, correspondente à actividade económica primária, agricultura, exploração florestal e extracção mineira;
- a de suporte, de habitações, fábricas, infra-estruturas, edificação em geral.

Estas três funções confrontam-se, muitas vezes, entre si.

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

A actividade edificatória é altamente valorizadora do solo e, conseqüentemente, tende a multiplicar -se, sem respeitar potencialidades agrícolas ou valores ambientais.

A função ambiental vai sendo agora crescentemente valorizada, exactamente porque as demais funções a ameaçam, ao ponto de - dizem alguns - constituírem para o próprio Homem uma ameaça. Mas esta valorização vai sendo, muito mais do que económica, essencialmente discursiva.

1.2. O Homem, no seu enorme desenvolvimento enquanto espécie, foi-se apossando da quase totalidade do solo e foi criando estruturas organizativas que iam espelhando, em cada momento histórico, a sua organização social. Actualmente, no que ao solo diz respeito, tal organização traduz-se no facto de quase todo ele ser propriedade privada de alguém. Este reconhecimento - do direito de propriedade do solo - ganha enorme expressão com o liberalismo económico, sendo considerado direito fundamental.

Numa sociedade de mercado, surge então como legítimo e expectável que cada proprietário procure alcançar, com o seu bem, o máximo de vantagem económica, agindo em conformidade.

2. Dinâmicas actuais de ocupação do território.

2.1. Durante muito tempo, a ocupação do Território pelo Homem foi-se traduzindo numa distinção muito clara entre campo e cidade, entre urbano e rural.

A concentração na cidade correspondia a uma indispensabilidade económica, a de garantir o máximo de trocas com o mínimo de custos, decorrente da proximidade entre pessoas, entre actividades e entre pessoas e actividades.

Posteriormente, com a máquina a vapor e o automóvel, com o estender das infra-estruturas - a electricidade, o telefone, a televisão e a cibernética - tornou-se possível, compatível com ocupações industriais e terciárias, uma ocorrência edificatória mais dispersa, mais fragmentada.

2.2. É o que tem acontecido, então, nas últimas décadas, pelo estender das infra-estruturas, mas também por acção dos proprietários.

Sendo que a função ambiental não tem tido, para eles, remuneração económica e que as actividades agrícola e florestal têm sido, em Portugal, muito mal remuneradas, ocorre, como seria de esperar, que a aposta dos proprietários incida, tanto quando possível, na edificação imediata ou futura.

2.3. Continua a migração para as áreas urbanas. Mas ocorre uma concentração desconcentrada: aqui um loteamento, ali um stand de vendas, acolá habitações dispersas e, entre eles, produções agrícolas e florestais mais ou menos abandonadas, terrenos expectantes, na mira de um dia serem ou poderem vir a ser urbanizados e edificados.

Toda esta ocupação assenta na mobilidade automóvel, tornada possível pelo desenvolvimento da tecnologia e por uma fonte de energia (o petróleo) que até agora tem sido barata, compatível com a capacidade económica do cidadão ocidental.

3. Necessidade de Ordenamento do Território

3.1. Uma ocupação do território assente em iniciativas individuais e casuísticas reportadas aos limites de cada propriedade, num momento em que a valorização do solo assenta em perspectiva edificatória, só pode gerar o caos. De notar que, tal como funcionamos, nenhuma edificação pode ser considerada de forma isolada. Necessita de infra-estruturas (acesso viário, água, esgotos, electricidade e gás, telecomunicações) e necessita de equipamentos (de ensino, saúde, etc.). Além disso, deslocamo-nos, para o trabalho, na procura de serviços, ou por lazer. Os edifícios, as infra-estruturas (ou a falta delas) e as próprias deslocações produzem impactos ambientais.

3.2. Ou seja, a ocupação do território é um processo colectivo, tem que ser pensado de uma forma global, exige intervenção do Estado.

O Ordenamento de Território, que todos (até os mais liberais) reconhecem ser necessário, corresponde, no essencial, a um esforço de racionalidade, à procura de uma melhor qualidade de vida com o mínimo de custos, económico-financeiros e ambientais.

Para tal, cada transformação do território teria que se subordinar a uma perspectiva de conjunto (a um Plano). E teria, também, que ser contrariado o imobilismo fundiário, o solo deveria ter em cada momento um uso adequado.

4. Instrumentos de Ordenamento do Território.

4.1. O Ordenamento do Território é, então, uma obrigação do Estado. Tal obrigação é possível de concretizar porque, na construção jurídica, o direito de propriedade não é absoluto, confronta-se e, em última análise, subordina-se à função social do solo.

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

- A fiscalidade sobre o imobiliário, uma espécie de "música de fundo" que determina o comportamento dominante dos proprietários, tornando-os mais activos ou mais imobilistas.

- Os planos de ordenamento do território, de escala territorial mais ou menos abrangente, que estabelecem as regras de ocupação.
- O licenciamento administrativo, através do qual cada iniciativa privada é autorizada.
- A realização de iniciativas públicas, concretizadas de forma directa ou em parceria, e que podem corresponder à construção de uma infra-estrutura ou abranger uma urbanização completa.

4.3. De notar que os instrumentos de Ordenamento do Território deveriam regular, também, a distribuição da renda fundiária e a internalização de externalidades.

A evolução da renda fundiária, o mesmo é dizer, a evolução do valor de mercado de cada propriedade, depende do que nela se puder edificar, que por sua vez depende das regras de Ordenamento do Território.

Resulta, assim, que o valor das propriedades depende em muito da acção do Estado, pelo que este deveria:

- Adoptar um esforço perequativo, tratando propriedades similares de forma similar.
- Arrecadar uma parte da mais valia decorrente das suas acções, a necessária para dotar os territórios das correspondentes infra-estruturas e equipamentos, evitando que seja o dinheiro público (ou seja, os nossos impostos) a valorizar as propriedades de apenas alguns.

Acontece, ainda, que cada iniciativa urbanística privada produz externalidades, positivas ou negativas, no valor das propriedades vizinhas e produz, de forma directa ou indirecta (neste caso, através dos usos), externalidades ambientais. Para que o mercado tivesse maior racionalidade, importaria internalizar essas externalidades, o que corresponderia, aliás, também a um acto de justiça.

5. Razões da ineficácia, em Portugal, do Ordenamento do Território.

5.1. Tem-se falado muito em Ordenamento do Território, vão-se fazendo bastantes planos (a maioria dos quais arrastando-se no tempo, sem se concluírem) e as iniciativas edificatórias vão estando, de facto, dependentes de licença (de que muitos se queixam, porque contrariam algumas pretensões,

mas porque também estas são morosas, nem sempre tendo para isso justificação plausível).

Não obstante, cidadãos e especialistas convergem na opinião de que o território tem vindo a ser ocupado de forma desordenada.

Porquê? Exactamente porque a acção pública quase se reduz a planos e a licenciamento. Sendo os planos muito permissivos e o licenciamento casuístico, dependente da iniciativa de cada proprietário, poderá cada licença respeitar o plano, que mesmo assim a desordem se poderá manter e até agravar.

5.2. Falta, desde logo, uma outra fiscalidade sobre o imobiliário. A que temos premeia o imobilismo (mantendo as antigas matrizes com valor desactualizado) e inibe a renovação e o funcionamento do mercado (taxas de valor elevado para estes casos).

O resultado é muito visível no território, edifícios e terrenos desaproveitados e degradados.

Os últimos Governos já o perceberam e começaram a tomar medidas, mas ainda muito insuficientes, sem inverterem a situação.

5.3. E falta, sobretudo, uma muito maior iniciativa pública, traduzida em acções directas ou na dinamização de parcerias, que fizessem acontecer, nos locais e momentos adequados, as intervenções de que o território de facto necessita para se desenvolver de forma ordenada.

De notar que tais operações se poderiam e deveriam, na maior parte dos casos, pagar a si próprias. Os meios jurídicos e financeiros, ao contrário do que muito se afirma, até existem, o que falta é atitude, iniciativa.

5.4. O que tem vindo a acontecer não obedece a qualquer programação, limita-se a acontecer e corresponde, no essencial, às seguintes ocorrências:

- Uma miríade de pequenas intervenções espalhadas por todo o território, envolvendo pequenos proprietários e pequenos promotores, promovendo uma crescente dispersão nas áreas classificadas com urbanas e nas classificadas como rurais;
- Algumas iniciativas de grande dimensão, condomínios, mega-loteamentos, ou grandes áreas comerciais, resultantes da concentração de capital financeiro e

de propriedade, que se organizam quase sempre de forma isolada, recusando a relação com a envolvente, não raro “pisando” valores ambientais e exigindo alterações ao plano (atente-se numa boa parte dos projectos PIN);

- Realizações públicas, nomeadamente de infra-estruturas e equipamentos, que deveriam ter um papel estruturante do território, mas que se subordinam muitas vezes a uma visão apenas sectorial e imediatista, não aproveitando o seu potencial.

- Algumas, ainda poucas, iniciativas públicas de reabilitação urbana, de conteúdo patrimonial, ambiental e/ou social, que surgem contra a corrente mas que, até estas, se fecham não raro em si próprias, quase ignorando a envolvente.

5.5. As razões da ineficácia do Ordenamento do Território em Portugal radicam, então, em atitudes de contorno político-ideológico:

- Um Estado que se inibe de assumir a iniciativa empresarial que seria exigível para um ordenamento do território eficaz e eficiente.

- Algum menosprezo pela disciplina do planeamento e pela articulação disciplinar, sendo sobrevalorizado o aproveitamento casuístico da oportunidade e a afirmação individualista do empreendimento espectáculo.

- Um clientelismo difuso, "democrático", correspondente à tal miríade de pequenas intervenções, pequenas propriedades, pequenos promotores, estando implantada a convicção (não comprovada e até com indícios em contrário) de que a recusa, mesmo que devidamente fundamentada, retira votos.

- Um outro clientelismo, correspondente a grande concentração de capital financeiro, que se procura atrair a cada local, sendo encarado como um "Dom Sebastião Investidor" e que, como tal, aproveita para ditar as suas leis (sem que tal corresponda, necessariamente, a corrupção).

É curioso notar que as administrações de esquerda e de direita têm desempenhos que pouco se diferenciam entre si. O facto poderá em parte ser explicado pela diversidade de actores sociais com interesses fundiários, já que, grandes e pequenos, na respectiva proporção, todos disputam a renda fundiária. Mas a inibição relativa à iniciativa pública empresarial, essa,

sobretudo, é bem reveladora da situação de Monopólio Ideológico em que vivemos, nem sequer as Câmaras comunistas a praticam.

6. Que futuro?

6.1. A pressão que actualmente se exerce sobre a Administração é muito desigual: os interesses fundiários individuais, legitimados pelo direito de propriedade, são uma constante; a defesa militante e organizada de interesses difusos e colectivos são, em Portugal, muito débeis ou inexistentes.

Não é de estranhar, portanto, que a actuação da Administração reflecta os valores e a cultura dominante.

6.2. De referir, como excepção a esta falta de empenho na defesa de interesses difusos, a existência do Movimento Ambientalista, o qual vai ganhando peso crescente, com expressão internacional e nacional.

Esta dinâmica ambientalista afigura-se globalmente positiva para o Ordenamento do Território, desde logo por se identificar com a defesa do interesse colectivo e ainda por alguns contributos disciplinares e metodológicos de que é portadora.

Mas não se pense que, só por si, possa dar resposta aos desafios com que se depara o Ordenamento do Território. A função deste é mais abrangente, devendo integrar as abordagens biofísica e ambiental, mas também as infra-estruturais, sociais e económicas, buscando soluções de compatibilização e compromisso.

6.3. Os desafios são, então, não apenas técnicos e sectoriais, mas sobretudo culturais, políticos e ideológicos.

A situação actual, de ocupação desordenada do território, dificilmente poderá ser ultrapassada sem que ocorra, concomitantemente:

- A inversão da cultura individualista dominante, a existência de cidadãos informados e conscientes, mobilizados e actantes na defesa do interesse colectivo.
- Um Estado merecedor de confiança, com vontade de intervir e fazendo-o sem tibiezas, mobilizando os instrumentos de que dispõe de forma enérgica,

transparente, eficaz e eficiente.

Em fase liberal, dificilmente tal acontecerá, o Estado inibe-se de intervir. Aquando a Revolução Industrial, o território cresceu de forma desordenada, com as indústrias a instalarem-se livremente e com a multiplicação dos *slums*. Actualmente, o crescimento volta a ser desordenado. Sem uma mudança política significativa, afigura-se improvável que os actuais problemas sejam de facto ultrapassados.

6.4. Tal não significa, porém, que se considere inútil intervir desde já. É positivo o empenho do Movimento Ambientalista. Instrumentos e desempenhos competentes no domínio do Ordenamento do Território evitam males maiores, alcançam, não raro, boas soluções e, sobretudo, mostram o caminho, deixam embriões que um dia serão retomados, irão florir.

O Ordenamento do Território, neste contexto em que o Homem ocupa e tem um enorme impacto na globalidade do Planeta, é uma total indispensabilidade.