

SOLO URBANO SOLO RURAL: EFEITOS DA CLASSIFICAÇÃO NO TERRITÓRIO IBÉRICO.

MARIA JOÃO MARTINS

*Investigadora, Instituto de Dinâmica do Espaço, Universidade Nova de Lisboa
Av. de Berna, 26-C, 1069-061 Lisboa. Tel. /Fax: +351 217 942 044. mjmartins@fcsh.unl.pt*

PALAVRAS-CHAVE

Território; usos do solo; classificação; planeamento; sustentável.

RESUMO

A afirmação da Península Ibérica no contexto europeu assentou no forte desenvolvimento económico-social de ambos os países, originando factos positivos e factos problemáticos nomeadamente ao nível do uso sustentável do solo enquanto base essencial do território peninsular.

O processo de êxodo rural verificado em Portugal nos últimos trinta anos teve como principal consequência a urbanização maciça de algumas cidades, ocupando vastas áreas num autêntico crescimento urbano em mancha de óleo, determinando simultaneamente um “(...) desequilíbrio entre a oferta e a procura de terrenos, a consequente especulação imobiliária e o encarecimento de terrenos, a construção em zonas inadequadas e de fraca qualidade, o aparecimento de construções clandestinas e a falta de infra-estruturas e de equipamentos de apoio, o afastamento das pessoas dos locais de trabalho (...)”, sendo que “para combater esses males, tornou-se imperioso estabelecer uma política de solos urbanos (...)” (COSTA: 2000, p.34).

Em grande parte dos Planos Directores Municipais de 1ª geração foram definidas regras de edificabilidade únicas, aplicáveis à totalidade do espaço agrícola ou florestal, sem atender a situações que requerem regras distintas e um tratamento específico.

Da leitura dos planos transparece a ideia de que o espaço rural é passível de acolher quase todas as edificações/actividades.

Em espaço rural a divisão da propriedade está condicionada à legislação que regula o fraccionamento da propriedade rural, estando vedado o loteamento. No entanto, tal não impede

uma ocupação excessiva e incontrolada do espaço rústico, já que se torna possível através da fragmentação existente na estrutura fundiária de várias zonas de Portugal e da possibilidade de edificar em parcelas de reduzida dimensão, estimulando a dispersão.

Ao reflectir-se sobre a adequação dos parâmetros de classificação de solo não podemos desassociar uma das principais componentes fundamentais de planeamento: a dimensão populacional dos aglomerados e o próprio crescimento populacional em termos futuros, a análise da hierarquia urbana, no sentido de posicionar o crescimento local no crescimento regional – pensar num âmbito regional com coerência e seguindo as orientações legislativas de criação de áreas intermunicipais que se complementem.

Ao contrário da expansão das cidades, na sua maioria a perder população – fruto do decréscimo populacional e do movimento, ainda muito recente, de migração da cidade para o campo em busca da qualidade de vida quase inexistente nas cidades – deve promover-se a recuperação, reabilitação, renovação das mesmas numa visão sustentável de condensar em vez de dispersar.

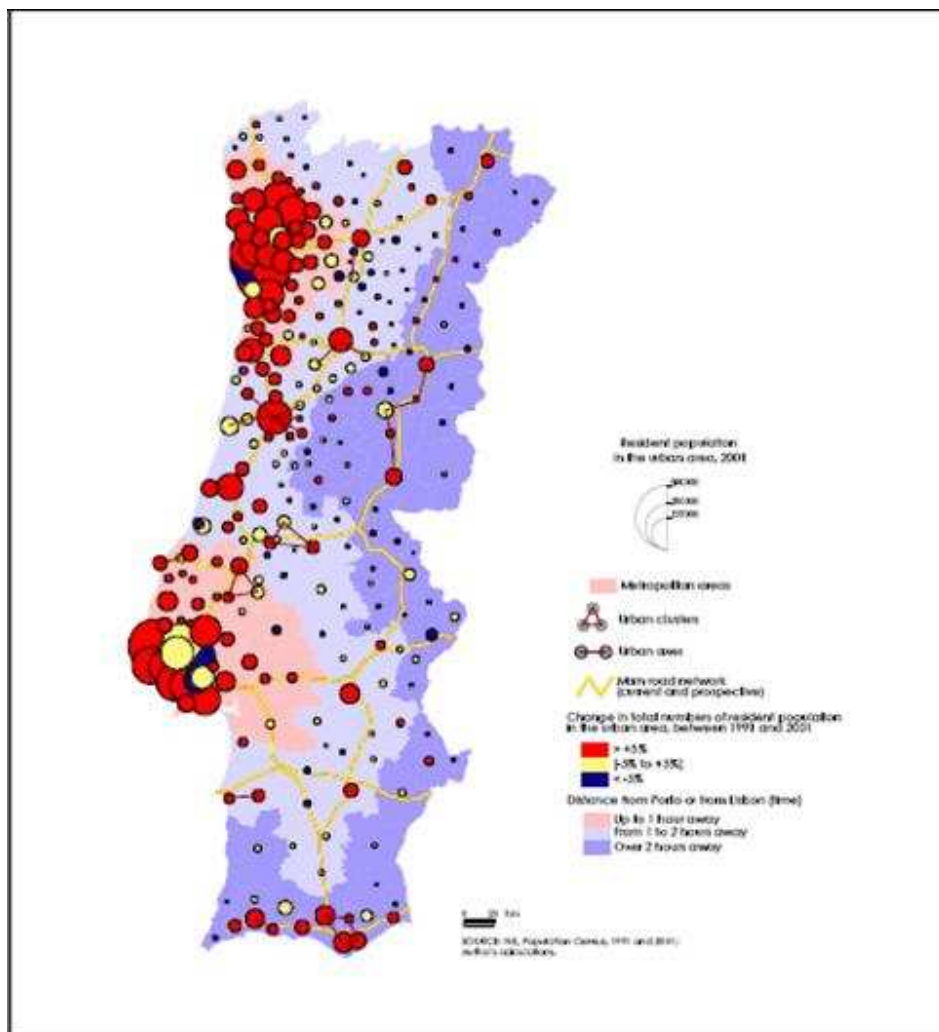
Neste contexto, pretende-se demonstrar nesta comunicação os efeitos da classificação do solo na organização territorial de Portugal e Espanha, identificando convergências e disparidades, e simultaneamente apresentar orientações e soluções que favoreçam um desenvolvimento territorial integrado e sustentável.

INTRODUÇÃO

O despovoamento de algumas áreas, principalmente do interior, e a urbanização de outras, localizadas na sua maioria no litoral, constituem fenómenos que continuam a intensificar-se.

Nos últimos cinquenta anos as densidades populacionais intensificaram-se em torno das duas principais áreas urbanas – Lisboa e Porto –, um crescimento metropolitano intensivo e contínuo que tem reflectido fenómenos distintos e questionáveis quanto à aplicação de um desenvolvimento sustentável face à intensidade edificatória muito superior ao próprio crescimento populacional.

Figura 1 – Estrutura Urbana de Portugal



Fonte: ESPON Project 2.3.2, Baseado em FERRÃO, João e MARQUES Teresa, National Urban System Overview, Lisboa, DGOTDU / Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, 2003.

Possuir uma parcela de terreno não significa “fazer o que se quiser”, não se pode edificar uma parcela de terreno só por que detemos a sua propriedade - Direito de Propriedade vs. Direito de Construção - tal facto suscita dois aspectos distintos: como deve actuar a lei e como funciona a propriedade.

“A imposição de restrições à propriedade não pode ser feita indiscriminadamente, sob pena de se esvaziarem de conteúdos os direitos que sobre ela incidem (...)” (COSTA: 2000, p.12), isto é, a imposição de restrições de propriedade obedece a alguns princípios como o Princípio da Legalidade, à luz do qual a intervenção sobre a propriedade deve ter a sua fonte na lei – veja-

se o artigo 62.º da Constituição da República Portuguesa que garante a todos o direito à propriedade privada, assim como o artigo 1305.º do Código Civil que estabelece que o “proprietário goza de 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.”

Mas até onde deverá ir este princípio?

O direito de construir é uma faculdade inerente ao direito de propriedade privada, pois se o direito de construir não fosse regulado estaríamos perante um solução urbanística absurda e desconexa; por outro lado, o direito de construir surge como uma garantia do princípio de igualdade.

1. SOLO E EDIFICAÇÃO

O solo é um recurso natural, disponível antes da intervenção humana mas não renovável face à duração da vida humana. Portanto, possui um lugar de importante relevância na sociedade, estando o poder político associado à sua posse, utilização, jurisdição e administração. O plano atribui o direito de construir, mas face ao actual contexto em que os PDM's de 1.ª geração atribuíram o direito de construir a uma área muito superior ao próprio crescimento populacional do país, não deverá este direito ser reforçado por justificações directamente relacionadas com o crescimento populacional e/ou económico do concelho baseados somente em dados estatísticos e não em cenários evolutivos, muitas vezes desfasados dos actuais contextos regionais e municipais?

Sendo um recurso natural as políticas de solos devem prever medidas de conservação e de salvaguarda que impeçam a degradação das suas características, assim como acções que promovam um mais correcto aproveitamento das suas potencialidades, não vendo o solo como a base para a edificação proliferante.

O alargamento dos perímetros urbanos e o conseqüente aumento de solo urbano ou urbanizável deve basear-se em aspectos socio-económicos, como o real crescimento populacional e o desenvolvimento de actividades económicas como a indústria, comércio ou serviços. A intervenção da Administração deve sempre basear-se nestes indicadores, protegendo, por outro lado, os solos de maiores aptidões agrícolas, florestais e naturais. Ora

não é isto que tem caracterizado as nossas principais áreas urbanas que, crescendo como fruto da especulação imobiliária e em forma de mancha de óleo, impermeabilizam grande parte dos solos retirando-lhe todo o potencial natural.

O Território como recurso natural deve ser protegido e salvaguardado, sendo que a sua edificação deve ser unicamente executada no sentido de dar resposta a necessidades de habitação que de outra forma não possam ser satisfeitas, isto porque o Ordenamento do Território visa a organização física do espaço e adequação das suas utilizações às capacidades biofísicas do território.

Neste sentido deve promover-se uma gestão sustentada do território, compatibilizando a satisfação das necessidades actuais com a capacidade biofísica, na perspectiva de uma continuada satisfação dessas mesmas necessidades. Não se trata de promover uma protecção ecologicamente insustentável, promovendo o abandono destas áreas, mas antes uma protecção que conjugue a utilização racional.

A Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, surgiu com o dever de ordenar o território tendo por base princípios gerais como a sustentabilidade, coordenação de políticas, subsidiariedade, equidade, participação, responsabilidade, entre outros, e com a finalidade de reforçar a coesão nacional, valorizar, proteger e assegurar o aproveitamento dos recursos naturais, promover a qualidade de vida.

Era fundamental contrariar tendências negativas para o recurso solo e zelar pela sua preservação e correcta utilização, tal como demonstra a Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, no Artigo 6.º, nº1, alínea d) e n.º3.

“1 - O ordenamento do território e o urbanismo prosseguem objectivos específicos, consoante a natureza da realidade territorial subjacente, promovendo: (...)

d) A preservação e defesa dos solos com aptidão natural ou aproveitados para actividades agrícolas, pecuárias ou florestais, restringindo-se a sua afectação a outras utilizações aos casos em que tal for comprovadamente necessário; (...)

3 - O ordenamento do território e o urbanismo devem assegurar a salvaguarda dos valores naturais essenciais, garantindo que:

a) As edificações, isoladas ou em conjunto, se integram na paisagem, contribuindo para a valorização da envolvente;

b) Os recursos hídricos, as zonas ribeirinhas, a orla costeira, as florestas e outros locais com interesse particular para a conservação da natureza constituem objecto de protecção compatível com a normal fruição pelas populações das suas potencialidades específicas; (...)”

Neste sentido, e através da Lei 48/98, de 11 de Agosto atribui, pelo Artigo 9.º, n.º2, alínea a), cabe ao PDM o estabelecimento da classificação e qualificação do solo consoante a estratégia de desenvolvimento municipal.

“(...) 2 - São instrumentos de planeamento territorial os planos municipais de ordenamento do território, que compreendem as seguintes figuras:

a) O plano director municipal, que, com base na estratégia de desenvolvimento local, estabelece a estrutura espacial, a classificação básica do solo, bem como parâmetros de ocupação, considerando a implantação dos equipamentos sociais, e desenvolve a qualificação dos solos urbano e rural; (...)”

Capitulo II

As diversas ocupações do território deverão ser planeadas com a dupla finalidade de conseguir uma garantia de conservação dos recursos (solo, água, ar, diversidade biológica) e de garantir a qualidade de vida que apenas será possível com a conservação e/ou melhoria da paisagem, do património cultural, para além dos recursos designados naturais.

2. CLASSIFICAÇÃO DOS SOLOS: AS CARTAS DE SOLOS

Assentando a classificação do solo na distinção básica entre solo urbano e solo rural a Administração deve programar as áreas necessárias à ocupação humana, seja para as actividades económicas ou para dar resposta ao crescimento populacional e, por conseguinte, para promover habitações, equipamentos, infraestruturas, como também deve assegurar a conservação, protecção e correcta utilização do solo rural.

A classificação do solo é feita de acordo com as suas características biofísicas, permitindo posteriormente definir a sua distribuição perante os diferentes usos.

O solo pode apresentar características e propriedades extremamente variadas, há portanto uma enorme variedade de solos, oferecendo grande diversidade de condições de vida das plantas. Veja-se o exemplo dos solos arenosos e esqueléticos de classe E existentes entre toda a faixa litoral de Póvoa do Varzim até Esposende que apesar de tal classificação têm uma produtividade muito superior a alguns solos de classe A e B, ou o exemplo de toda a margem do rio Douro que possuindo o mesmo tipo de solos esqueléticos e condições de terreno extremas produzem uns dos melhores vinhos nacionais, reconhecidos internacionalmente, e

que fazem desta área a mais antiga Região Demarcada do mundo na rota da UNESCO como Património Mundial desde 2001.

Portanto, “através da observação da morfologia dos solos, da caracterização laboratorial de amostras colhidas a várias profundidades e de apreciação das combinações de factores responsáveis pelas características definidas, procura-se interpretar a génese e estabelecer a classificação de solos.” (COSTA: 2004, p.41).

Assim, vários esquemas de classificação têm sido propostos, incluindo um número variável de categorias, sendo as mais geralmente reconhecidas classe ou ordem, subclasse ou subordem, grande grupo ou grupo, subgrupo, família, série e tipo de solos. Cada categoria compreende um número variável de unidades-solo, definidas atendendo às características e condições consideradas relevantes para tal fim.

Uma carta de solos indica a ocorrência de unidades-solo pertencentes a determinada ou determinadas categorias taxonómicas, assim como procede à descrição detalhada baseada em dados analíticos, indicações relativas à sua localização, topografia, drenagem e modo de aproveitamento. É portanto à Administração que cabe classificar os solos: solo urbano e solo rural.

O processo de êxodo rural verificado nos últimos trinta anos teve como principal consequência a urbanização maciça de algumas das principais urbes portuguesas, ocupando vastas áreas de terrenos num autêntico crescimento urbano em mancha de óleo, mas também “(...) determinou um desequilíbrio entre a oferta e a procura de terrenos, a consequente especulação imobiliária e o encarecimento de terrenos, a construção em zonas inadequadas e de fraca qualidade, o aparecimento de construções clandestinas e a falta de infra-estruturas e de equipamentos de apoio, o afastamento das pessoas dos locais de trabalho (...)” (COSTA: 2000, p.34).

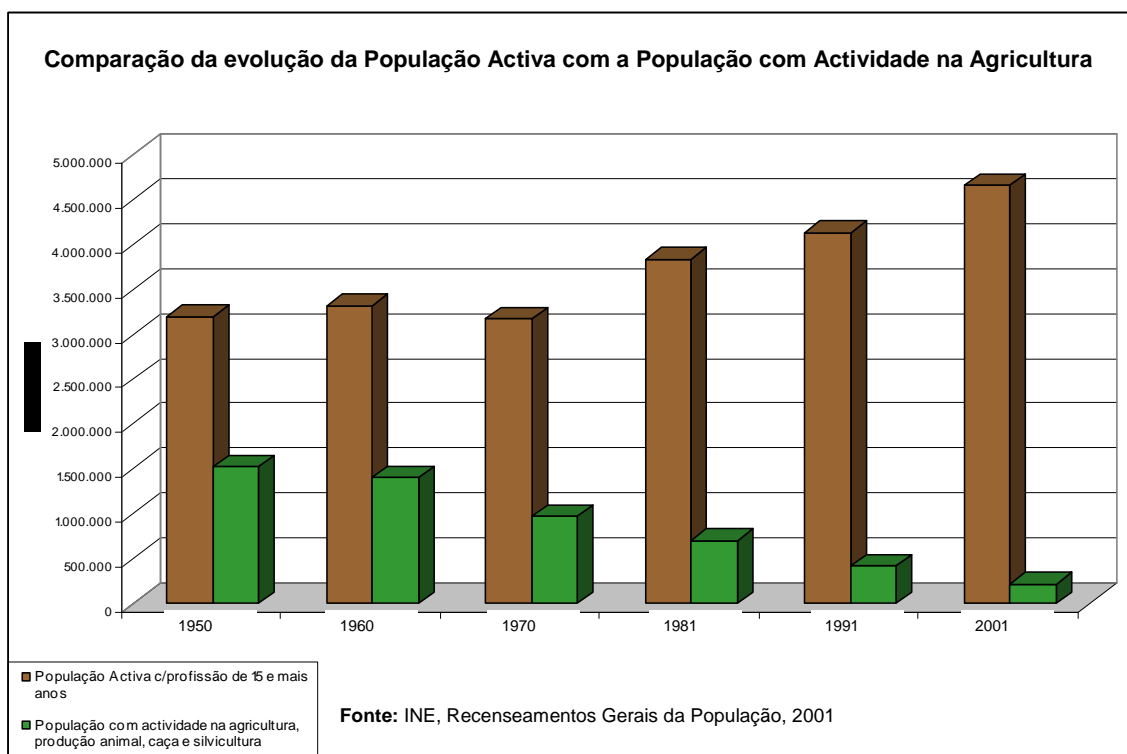
Segundo COSTA “constituindo o solo um recurso material que não pode incrementar-se, aumentando os seus usos, há-de chegar a altura de serem estabelecidas regras que permitam a sua conciliação. Face à escassez de tal recurso, não faz sentido permitir uma construção em terreno com boas aptidões agrícolas quando ao lado se encontra outro com melhores condições construtivas e sem préstimo para a agricultura.” (2000, p.35), ou seja, deve-se promover a utilização racional e ordenada dos solos com aptidão agrícola que assegure a

conservação da sua capacidade produtiva e a protecção contra fenómenos físicos e humanos, como a erosão e desertificação, ou a própria poluição química e orgânica, que passa por promover a actividade agrícola como um sector importante e produtivo (principalmente em culturas mediterrânicas mais viáveis e rentáveis que as tradicionais culturas e que não conseguem suportar a concorrência de outros países)

3. O ESPAÇO AGRÍCOLA EM PORTUGAL

A classificação do solo como solo rural não deve ser vista como uma imposição presente que a curto – médio prazo permitirá a desafecção e conseqüente integração deste solo como solo urbano, sustentado por uma política de crescimento nacional assente no quase exclusivo desenvolvimento do sector imobiliário.

A distribuição do espaço agrícola em Portugal é a reflexão da actual classificação do solo – as áreas agrícolas quase poderão ser consideradas como os retalhos sobrantes de uma manta antiga e em mau estado.



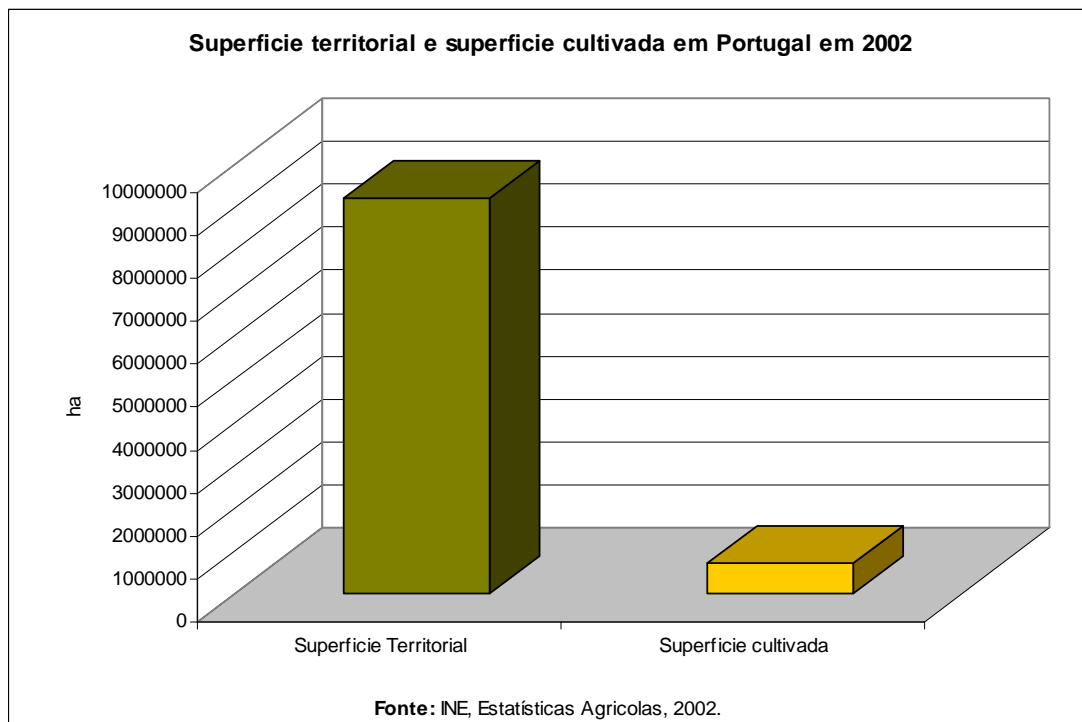
Na região Centro a floresta destaca-se como um dos grandes recursos naturais, sendo no Pinhal e Beira Interiores que se desenvolvem principalmente a actividades rurais.

Na região de Lisboa e Vale do Tejo situam-se áreas de agricultura intensiva - Oeste, Lezíria do Tejo e algumas áreas da Península de Setúbal.

O Alentejo corresponde à região que possui a mais vasta superfície ocupada pela agricultura – no entanto, é uma região cujos solos são de fraca aptidão agrícola, particularmente para as culturas mais rentáveis, facto relacionado por ter sido esta a área onde durante anos se incentivou o cultivo de cereais de uma forma intensiva que potenciou o esgotamento do recurso solo e onde actualmente se observa a crescente erosão e conseqüente desertificação do solo.

No Algarve sobressaem as culturas permanentes e a agricultura em estufa, potenciadas por solos e clima favoráveis a culturas rentáveis, muitas delas ainda não exploradas.

Porém, esta caracterização das potencialidades do solo e da actividade agrícola e florestal por região não deixa de evidenciar a redução do número de explorações agrícolas, que tem vindo a decrescer principalmente nas regiões de Lisboa e Vale do Tejo (área onde residem os solos com maior aptidão agrícola – classes A e B) e Algarve onde o crescimento urbano desordenado se sobrepõe a uma actividade agrícola viável e rentável.



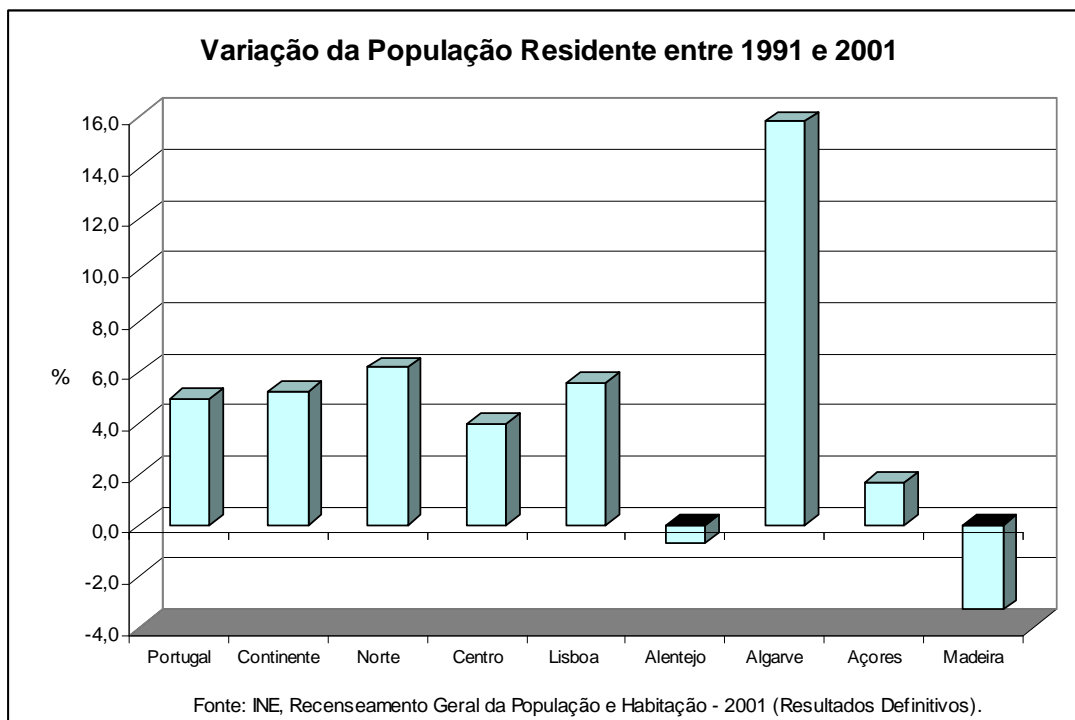
Em grande parte dos PDM's de 1ª geração foram definidas regras de edificabilidade únicas, aplicáveis à totalidade do espaço agrícola ou florestal, sem atender a situações que requerem regras distintas e um tratamento específico.

Da leitura dos planos transparece a ideia de que o espaço rural é passível de acolher quase todas as edificações/actividades.

Em espaço rural a divisão da propriedade está condicionada à legislação que regula o fraccionamento da propriedade rural, estando vedado o loteamento. No entanto, tal não impede uma ocupação excessiva e incontrolada do espaço rural, já que se torna possível através da fragmentação existente na estrutura fundiária de várias zonas do país e da possibilidade de edificar em parcelas de reduzida dimensão, estimulando a dispersão. Esta situação é ainda agravada pela própria legislação: veja-se o artigo 87º e o artigo 91º, n.º3, do Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro, contemplando a edificação do solo rural e prevendo, desta forma, Planos de Urbanização e Planos de Pormenor.

Ao reflectir-se sobre a adequação dos parâmetros de classificação de solo não podemos desassociar uma das principais componentes fundamentais de planeamento: a dimensão populacional dos aglomerados e o próprio crescimento populacional em termos futuros, a análise da hierarquia urbana, no sentido de posicionar o crescimento local no crescimento regional – pensar num âmbito regional com coerência e seguindo as orientações legislativas de criação de áreas intermunicipais que se complementem.

Ao contrário da expansão das cidades, na sua maioria a perder população – fruto de um decréscimo populacional e de um movimento ainda muito recente de migração da cidade para o campo em busca da qualidade de vida quase inexistente nas cidades – deve promover-se a recuperação, reabilitação, renovação das mesmas numa visão sustentável de condensar em vez de dispersar; e no campo deverá promover-se o que não se teve em linha de conta aquando do crescimento das cidades: a preservação das características endógenas da região associadas ao desenvolvimento e crescimento sustentável.



A Administração é, como vimos, responsável pela classificação do solo, classificação que se deve alicerçar em justificações válidas como o crescimento populacional, uma estratégia local que se baseie num forte crescimento económico, com o aumento das actividades económicas, mas que tenha como principal finalidade o desenvolvimento sustentável e sustentado no conjunto da região.

Porém não podemos descurar o financiamento das autarquias: somente o solo urbano atribui benefícios às autarquias e logo a crescente necessidade de aumentar os perímetros, de estimular a construção/ novas edificações, de atrair actividades económicas que fomentem emprego, de atrair população. Assim, o espaço rural e o solo rural deixam de ter um lugar primordial enquanto área a preservar e proteger: a agricultura não é rentável, a floresta não atribui as mais valias necessárias ao seu desenvolvimento, apenas o turismo como actividade compatível é visto com actividade lucrativa – urge repensar a estratégia e o financiamento municipal.

A classificação do solo feita pela Administração, pelo planeamento, deveria ser encarada como meramente indicativa, no caso do solo urbano e urbanizável, indicação que aquando de um pedido de licenciamento deveria ser novamente avaliado e individualmente seguido,

promovendo um melhor enquadramento urbano, uma racionalização das infraestruturas, um desenvolvimento sustentável do meio urbano.

Afigura-se como prioritário atribuir uma maior responsabilidade entre os particulares, assim como uma maior participação pública, para um envolvimento constante das populações, envolvendo-a num sentido de demonstrar a estratégia municipal/ regional, as potencialidades e ameaças existentes no território para que todos partilhem o mesmo objectivo, tornando esse território mais competitivo e qualificado.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A classificação é um conceito criado pela lei e desenvolvido pelos planos enquanto a qualificação responde aos critérios definidos pela estrutura taçada pelo plano.

A lei arbitra categorias de solo fechadas no sentido próprio da classificação atribuindo um carácter determinístico ao planeamento que se limita ao enquadramento dentro das categorias legais.

No planeamento urbanístico compreende-se uma série de faculdades próprias do direito urbanístico, onde o ordenamento do território é efectuado mediante previsões sobre o crescimento das actividades económicas e populacionais.

Reflectir-se sobre a adequação dos parâmetros de classificação de solo significa não desassociar de si mesmo uma das principais componentes fundamentais de planeamento: a dimensão populacional dos aglomerados e o próprio crescimento populacional em termos futuros. A análise da hierarquia urbana, no sentido de posicionar o crescimento local no crescimento regional deveria funcionar como outro dos meios a utilizar na classificação do solo.

O solo como elemento contínuo e estático deveria ser repensado em termos de planeamento regional e não apenas e unicamente em termos de planeamento municipal – prever bolsas de solo à escala municipal não é incorrecto mas associa-las em termos regionais, numa perspectiva intermunicipal, particularmente nos concelhos mais deprimidos ou em grandes áreas metropolitanas, proporcionaria enquadrar o crescimento municipal no âmbito regional

com coerência e seguindo as orientações legislativas de criação de áreas intermunicipais que se complementem.

Ao restringir a edificação em solo rural promove-se uma atitude de intervenção na cidade consolidada, qualificando-a no sentido de um equilíbrio entre a melhoria e reconversão da cidade existente e a disposição do solo urbano.

A sustentabilidade do desenvolvimento implica assim uma perspectiva integradora do solo urbano e rural, evitando a criação de novos núcleos resultantes de um modelo disperso que evite o tratamento meramente sectorial das questões territoriais num autêntico sistema territorial.

A classificação do solo feita pela Administração, pelos planos, deveria ser encarada como meramente indicativa, no caso do solo urbano e urbanizável, indicação que aquando de um pedido de licenciamento deveria ser novamente avaliado e individualmente seguido, promovendo um melhor enquadramento urbano, uma racionalização das infraestruturas, um desenvolvimento sustentável do meio urbano.

Para tal, seria fundamental inculcar uma maior responsabilidade aos particulares assim como uma mais viva e positiva participação pública, para um envolvimento constante das populações, envolvendo-as num sentido de demonstrar a estratégia municipal, as potencialidades e ameaças existentes no território para que todos partilhem o mesmo objectivo, tornando esse território mais atractivo e competitivo.

Neste momento o decreto-regulamentar que visa estabelecer critérios de reclassificação do solo encontra-se em apreciação por parte do Ministro da tutela, sendo que qualquer informação acerca do seu conteúdo não pôde ser disponibilizada, facto que suscita ainda mais o interesse para a nova e necessária base regulamentadora da requalificação do solo.

Em suma, urge repensar os critérios de reclassificação do solo na actual situação de início das revisões de PDM's na grande maioria dos concelhos portugueses promovendo a contenção da dispersão, da descaracterização das paisagens no espaço rural, frequentemente associada à proliferação de edificações desordenadas numa perspectiva de ocupação conjunta e de integração no meio.

Seguindo os objectivos de desenvolvimento sustentável urge adoptar padrões de qualidade ambiental no espaço rural e que deverão ser aplicados nos sistemas de produção agrícola e florestal e no licenciamento de actividades.

BIBLIOGRAFIA

COSTA, António Pereira (2000) – Direito dos Solos e da Construção – Livraria Minho, Braga.

COSTA, Joaquim Botelho (2004) – *Caracterização e Constituição do Solo* – Fundação Calouste Gulbenkian, 7.^a edição, Lisboa.

CORREIA, Paulo V. D. (2002) – Políticas de Solos no Planeamento Municipal – Fundação Calouste Gulbenkian, 2.^a edição, Lisboa.