

PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO, DIREITO DE PROPRIEDADE E GESTÃO FUNDIÁRIA

Este encontro revela uma consciencialização pragmática de que estamos numa sociedade comunicacional, cujo desenvolvimento se processa através de acções interdependentes, obrigando os protagonistas a formas avançadas de participação e negociação.

As propriedades florestais, que são objecto desta Associação, estão situadas no espaço de ordenamento da Área Metropolitana de Lisboa e uma boa parte delas localizam-se no interior da "grande cidade", constituindo aí uma categoria de uso florestal interiorizada numa mancha da classe de uso urbano, considerando-se aqui, justamente, o uso urbano como uso dominante.

Para além das conclusões da análise da estrutura física e funcional, reveladoras da extensão do território envolvido no sistema metropolitano, os dados económicos sobre os comportamentos dos valores, dos preços e das expectativas são sintomas de que os terrenos rústicos estão fortemente referenciados a um mercado de influência metropolitana. Não estamos, portanto, perante terrenos rústicos comuns, que podem ter preços máximos da ordem dos 60\$00/m² para a floresta; 100\$00/m² para a agricultura de sequeiro; 400\$00/m² para a agricultura intensiva ou vinha de qualidade.

A valorização da estrutura física da propriedade, o investimento em melhoramento com o intuito da exploração florestal e silvopastoril, com preocupações paisagísticas, arquitectónicas, sensível ao prazer de estar no sítio, tudo isto é suplantado por um novo quadro de valores, associado às incertezas de um território, envolvido na dinâmica de transformações tão profundas como é o caso de uma área metropolitana.

Os terrenos rústicos privados ou públicos situados no interior de sistemas urbanos prestam-se a controvérsias urbanísticas e administrativas que podem ser ultrapassadas, recorrendo a um processo de planeamento esclarecedor sobre os factores morfogenéticos da paisagem, à altura de idealizar e construir uma área metropolitana desenvolvida, confortável e estimável.

Observemos os morfismos mutantes e discretos sobre os direitos reais da propriedade florestal:

O direito de fruição da caça não emana directamente das prerrogativas da propriedade, embora esta potencie e facilite o acesso ao direito específico de exploração privada da caça. Note-se a instabilidade da legislação sobre a caça ao longo das últimas décadas.

Nos terrenos florestais do sistema metropolitano, entendo que a caça é incompatível com o recreio e o passeio abertos a uma população residente de mais de 2 milhões de pessoas.

O corte de espécies florestais como o azinho em montados e a plantação de eucaliptais são exemplos de direitos condicionados a processos de controlo e licenciamento que limitam o direito de fruição e poder de disposição e transformação que eram tradicionalmente inerentes à propriedade privada do solo.

Os direitos reais da propriedade florestal estão na prática a ser limitados, condicionados, restringidos de forma mais ou menos explícita pelas leis sobre parques e reservas, pelas normativas regulamentares dos planos e pela prática da administração pública. Esta prática tem interpretações casuísticas da lei, improvisa leituras, avança com medidas e acções e impõe condições apropriando-se de um espaço de manobra naturalmente criado pelo crescente protagonismo do Estado e pela expansão do enquadramento administrativo das actividades sociais na sua globalidade.

São crescentes os exemplos de leis, de práticas e comportamentos administrativos indutores de direitos concorrentes sobre o mesmo terreno - "*jura in ré aliena*" - e, neste contexto de maior complexidade de relações, é necessário entender o poder dos discursos dos diversos interesses públicos e privados e exigir uma clara fundamentação dos argumentos que assistem à validação técnica e legitimação política do processo de decisão em planeamento.

Entenda-se que o uso florestal na área metropolitana deve estar, naturalmente, submetido a uma lógica urbana e é nesse contexto que ele adquire um estatuto de invariância, de preservação coerente com as necessidades de desafogo e de estruturação da paisagem, numa dupla perspectiva estética e funcional. A preservação dos espaços florestais passa a ter, como primeira razão, assegurar a qualidade do sistema urbano. Esta linha de raciocínio conduz ao princípio segundo o qual a preservação dos valores das paisagens florestais, localizadas no interior das dinâmicas urbanas, depende da qualidade das transformações urbanísticas que, em última instância, resolvem a integração dos ecossistemas florestais no sistema metropolitano.

O conceito de sistema metropolitano de parques é criado por Eliot (Arquitecto Paisagista, EUA) em 1890 e aplicava-se ao ordenamento territorial de Boston, focando os seguintes objectivos:

- integrar no sistema urbano grandes espaços livres públicos;

- estruturar a grande cidade de modo a evitar os efeitos negativos das elevadas concentrações populacionais;
- estabelecer percursos públicos de passeio em paisagem florestal (*public pleasure drives*) assim como parques. Mas quer os percursos, quer os parques são tratados como coisas distintas.

Um dos méritos deste conceito é ter ajudado à demarcação dos contornos reais das áreas metropolitanas, englobando os seus espaços livres críticos, reconhecendo a importância dos espaços florestais de uso múltiplo como elementos estruturantes das grandes metrópoles como um todo. As relações de contacto (estabilização das bordaduras entre o tecido edificado e os parques florestais; a exploração das complementaridades funcionais; a integração geográfica e paisagística; a preservação e adaptação dos corredores ambientais) são questões que foram inovadoras no século XIX, mas hoje ainda mal difundidas.

Eliot é um precursor do planeamento regional não apenas na análise física mas também nos domínios estratégicos da gestão fundiária. É importante constatar que dos princípios teóricos passou à aplicação prática, que levou à criação, em 1892, de uma comissão específica para a implementação e gestão do sistema de parques metropolitanos de Boston.

A área metropolitana de Lisboa contém áreas florestais extensas pertencentes, em grande parte, à propriedade privada, algumas, também significativas, são propriedade pública, para ambos os casos é necessário procurar novos paradigmas de utilização e de gestão.

O espaço urbanizado está excessivamente concentrado, falta-lhe distribuição porque está apoiado em redes arborescentes, em vez de beneficiar do efeito de equilíbrio de estruturas em malha. Daí as patologias que levam aos congestionamentos, aos distanciamentos excessivos e também ao isolamento dos espaços florestais desenquadrados.

As relações de complementaridade entre o espaço construído e o espaço florestal não estão exploradas e a população mal se apercebe da proximidade real dos espaços florestais que tem. O problema é de desenho e composição urbana, porque é operando sobre a expansão do tecido habitacional, da rede de arruamentos, que se resolve a conexão entre o espaço livre e o espaço edificado dentro de um todo metropolitano.

Quando uma constelação de aglomerados atinge a escala metropolitana (mais de 1 milhão de habitantes) desenvolvem-se morfismos urbanos expansivos, que têm a particularidade de poderem envolver e integrar ecossistemas florestais de uso múltiplo, como parte do sistema urbano. O grau de interdependência entre ambos deve desenvolver-se respeitando a separação e o contraste entre o espaço formal edificado e a atmosfera simples e naturalista da floresta-parque que também é parte da cidade.

Alcançar e manter a simplicidade pressupõe uma sofisticada capacidade de trabalho sobre as tradições e essa virtude não está nos meios financeiros e tecnológicos envolvidos, mas no gesto de criar e na sensibilidade que conduz à ideia.

É importante sublinhar que a actividade agrícola tem fortes incompatibilidades com o meio urbano, devido aos produtos químicos perigosos que utiliza regularmente. A floresta, pelo contrário, é uma vizinhança saudável e além disso potencia desenvolvimentos associados à expansão urbana.

O planeamento que se tem feito, principalmente ao nível dos PDM, simplifica demais a análise das componentes urbanas, podemos mesmo dizer que subestima a importância do processo urbano e empola de uma forma ingénua o seu conteúdo sobre os espaços não urbanos. O que falta em ideias sobre as questões urbanas sobra em normativas administrativas de suposta protecção dos recursos agro-florestais. Digo suposta protecção porque os planos não atendem ao enquadramento sócio-económico das actividades, apenas indicam o uso, o qual em muitos casos está em crise e a sua recuperação depende geralmente de dinâmicas que o plano não apoia e quantas vezes impede devido à sua visão excessivamente redutora, linear e também às vezes francamente errada do mundo. Defendamos as virtudes do planeamento tendo a lucidez de criticarmos as insuficiências, os erros, as inconveniências e os abusos dos planos. Além disso reconheçamos as limitações naturais destes instrumentos administrativos para acautelar o risco de excessos de confiança e de ilusões que têm já alguns efeitos negativos no ordenamento e gestão do território. Vem a propósito interrogarmo-nos sobre até que ponto a crise estrutural da agricultura e da floresta se deve também a disfunções da estrutura urbana que não foram tratadas e superadas a tempo.

A prática de elaboração dos planos geralmente defendem o espaço agrícola e florestal tomados nas suas vertentes mais retrógradas, equacionados de forma superficial e secundarizando aspectos relacionados com o sistema urbano que é tratado como um mal necessário e mal tolerado.

Qualquer estabilidade tem que partir da oferta generosa de espaços urbanos, indo ao encontro de direitos elementares da pessoa humana, das famílias, das actividades económicas que são, a saber, as casas a preços acessíveis, escritórios, espaços industriais, equipamento em geral, sem os quais a vida perde qualidade. Num mercado desequilibrado geram-se fatalmente desordenamentos, desorientações e patologias económicas que se traduzem em estados de desespero para muitas famílias, empresários e pessoas em geral.

Se a população encontrar uma oferta de espaços urbanos bem localizados, a bom preço e confortáveis, anulam-se as principais pressões de desordenamento.

As florestas da Área Metropolitana de Lisboa enfrentam desafios profundos de transformação. A configuração dos povoamentos florestais, da rede de caminhos o enquadramento institucional, as formas de utilização, de exploração e gestão precisam de novas ideias e de modelos actualizados, que passam pela criação de modos de relacionamento inovadores entre proprietários, Administração Pública e utilizadores.

Todo o solo agro-florestal localizado numa área metropolitana sofre uma transformação essencial que consiste no incremento do seu valor e também na expectância de rendimentos e mais-valias. Esta excitação económica perturba a relação entre o proprietário do terreno e o seu terreno como tal, atrai a atenção das mais diversas instituições e distrai de uma análise fria e equilibrada sobre os problemas metropolitanos no seu conjunto. A salvaguarda dos espaços florestais passa por equacionar, de uma forma realista, as potencialidades de crescimento urbano, de modo a aproveitar as vantagens desse crescimento como factor de resolução das tensões no mercado de solos, nomeadamente sobre os espaços florestais. A gestão perequacionada de grandes unidades de ordenamento é aqui necessária, embora não tenha grande tradição nos nossos métodos de planeamento, porque habitualmente a definição e negociação de benefícios e de encargos faz-se mais a nível de planos de pormenor e de operações de loteamento. É preciso uma atitude exploratória para encontrar cenários de ordenamento, que neutralizem as tensões económicas com programas e projectos, que motivem positivamente os diversos intervenientes e de que resultem configurações urbanísticas correctas.

Para o proprietário florestal é necessário sair das alternativas viciadas e extremas que são o confinar-se, por imposição administrativa, à exploração dos produtos comuns da floresta, ou aprovar um loteamento de dimensões desmesuradas a que é induzido ao estabelecer

relações insustentáveis e erradas de proporcionalidade entre a propriedade e a urbanização.

Para a administração pública é necessário ultrapassar as limitações de um planeamento negativo, revendo conceitos equivocados de que enferma alguma legislação e que iludem o processo de ordenamento do território, explorar formas de planeamento pela positiva, aberto aos problemas, responsabilizado nas soluções e que seja impulsionador de estratégias, medidas e acções de desenvolvimento em sintonia com a realidade social.

Com os actuais critérios de planeamento receio que o nosso crescimento urbano continue a pautar-se por uma forte aleatoriedade, falta de trabalho conceptual, ausência de desenho urbano. A regra que persiste é a da exploração até aos limites das infraestruturas existentes, principalmente dos acessos.

Observando a maioria dos planos conclui-se que os critérios para a expansão dos aglomerados e demarcação das áreas urbanizáveis é muito pouco convincente quanto à sua fundamentação.

Geralmente os planos não arriscam ideias e acomodam-se ao reconhecimento e legitimação de uma situação tida, consensualmente, por existente. O plano em vez de trabalhar sobre propostas de configurações territoriais imaginativas e consequentes na salvaguarda e valorização da paisagem, acomoda-se ao aceitar, decalcar e regulamentar a estrutura do desordenamento existente, dá-lhe um triste acabamento e uma legitimidade plenamente ineficaz.

As áreas a urbanizar têm que resultar de uma análise do território mas, antes disso, das necessidades reais da procura, das margens indispensáveis para dar fluidez ao mercado, das oportunidades a assegurar para viabilizar e garantir as promoções da oferta, considerando ritmos de crescimento, a diversidade das tipologias e as condições que asseguram o acabamento e a conservação do tecido urbano.

É inaceitável o critério de classificar como urbanizáveis os espaços que já estão "infectados", ou os terrenos de algum modo degradados e de impedir a urbanização dos restantes. O ordenamento do território não é seguramente uma certidão de congelamento de usos existentes. Vale a pena tentar um planeamento menos preguiçoso, com alguma ousadia que seja capaz de nos surpreender.

A prioridade dos planos deve ser qualificar a estrutura do povoamento, o lugar onde as pessoas vivem e trabalham, e a partir daí é que todo o ordenamento do território pode fazer sentido, no que envolve de transformação e conservação da paisagem.

A satisfação das necessidades em espaços urbanos qualificados é a condição mais importante para garantir a eficaz protecção dos espaços florestais, agrícolas e zonas únicas. Por isso é absurdo quando os planos actuam como um factor de impedimento e obstrução ao desenvolvimento urbano e faz sentido alertar para os perigos de um pensamento preconceituoso anti-urbanístico.

Professor Doutor Sidónio Pardal