

PATOLOGIAS DO PLANEAMENTO URBANÍSTICO, PROBLEMAS CRÍTICOS E ASPECTOS DA SUA PRÁTICA A MUDAR DE IMEDIATO

A arrumação dos usos do solo constitui um alicerce de qualquer sistema de planeamento do território, daí que a compreensão da estrutura e estado das paisagens decorra do conhecimento das relações de coerência ou de desencontro entre os usos e as utilizações.

O processo de planeamento dos usos do solo envolve as seguintes competências:

- a.** Identificação dos usos existentes e das necessidades que potenciam dinâmicas de alteração de uso, suas tipologias e intensidade (classificação analítica).
- b.** Distribuição de atribuições, competências, poderes e capacidades para a localização de actividades.
- c.** Apoio ao processo de decisão sobre a classificação propositiva dos usos do solo, considerando os estudos e orientações programáticas das diversas entidades ao nível do poder político.
- d.** Afectação formal dos usos do solo, sua regulamentação e programação das acções de fomento para o cumprimento dos objectivos do plano territorial.

Por razões de eficiência operacional, e à luz do princípio de que o planeamento do território em geral e urbanístico em particular são competências eminentemente municipais, deveria assumir-se o PDM como o único plano de afectação dos usos do solo. Não quer isto significar que outras entidades da esfera governamental, ao nível do Estado, sejam diminuídas nas suas competências em matéria de decisão sobre usos para as actividades que lhes estão cometidas.

A localização de zonas portuárias estratégicas, aeroportos, parques nacionais e outras áreas classificadas de interesse nacional, de redes de transporte de nível nacional, entre outras, são competências do Governo, mas a sua afectação em sede de planeamento territorial deve ser consagrada em PDM.

A afectação do uso do solo deve repercutir-se de forma clara na configuração do estatuto jurídico dos prédios envolvidos na decisão política e administrativa de vincular uma parcela do território a um determinado uso e utilização. É importante que o conceito de afectação do uso do solo assuma todas as responsabilidades e consequências decorrentes dessa opção e decisão. O Estado, o município, os proprietários privados e os utilizadores do território, todos têm direitos e deveres que devem ser respeitados.

Um plano, ao operar sobre os usos do solo, visando a preservação e conservação de recursos e valores naturais, a gestão eficiente de matas e florestas de produção, o fomento agrícola, a qualificação dos aglomerados urbanos, interfere sobre interesses públicos e privados, e, por isso, deve resolver o novo ordenamento com toda a transparência e respeito pelos direitos reais das partes envolvidas. O plano deve ainda demonstrar a viabilidade sócio-económica dos conteúdos nele estabelecidos.

A compilação da disciplina dos usos do solo na figura do PDM não diminui os poderes e capacidades de nível governamental, apenas facilita a organização e responsabilização do processo de elaboração e gestão do plano.

A questão da responsabilidade pela garantia da prossecução do uso estabelecido implica que a entidade, pública ou privada, que detém a posse dos terrenos em causa ou a sua disponibilização para neles operar, tenha interesse e capacidade técnica e financeira para o fazer.

Quais as prerrogativas, os direitos e deveres das entidades — nomeadamente dos proprietários, populações residentes e organismos do Estado e dos municípios — envolvidas nas áreas classificadas? Aqui os valores presentes devem estar claramente identificados e a programação do uso, das utilizações e dos objectivos e métodos conservacionistas deve ser claramente explicitada.

No caso dos espaços silvestres, sejam eles associados a áreas classificadas ou a matas de produção ou de protecção, devem ser regulamentados como uso imperativo, seguindo os princípios que informam o Regime Florestal, no que diz respeito ao relacionamento entre a esfera pública e privada.

No caso dos espaços de uso agrícola, não sendo aqui defensável o uso imperativo, não deixa de ser fundamental a operacionalização de uma política de solos que assegure a demarcação regulamentada de um mercado de solos agrícolas que garanta o acesso dos agricultores a estes solos.

A análise do mercado de solos e a influência dos planos na regulamentação dos preços, o que implica a segmentação do mercado em função dos usos, é um capítulo essencial, crítico, que, espantosamente, é omitido em todo o processo de elaboração dos planos formais no sistema vigente.

Como se formam e diferenciam os preços nas áreas classificadas e qual o efeito do acto classificativo em termos de mais-valias e de menos-valias?

Como actualizar e pôr em prática o Regime Florestal, de modo a garantir uma gestão sustentável dos recursos silvestres nacionais?

Como equacionar os direitos dos seguintes agentes:

- Proprietários de terrenos, considerando os diversos usos.
- Empresários agrícolas e florestais.
- Promotores de empreendimentos não urbanos.
- Promotores de operações de loteamento urbano.
- Empresários que comprem lotes para construção destinada ao mercado.
- Utilizadores finais: famílias ou empresas.
- Entidades responsáveis pelos traçados das redes de infraestruturas e localização de equipamentos públicos.

Um plano de fomento deverá equacionar medidas de fomento que contribuam para a realização do uso preconizado, devendo comprometer-se com objectivos e sujeitar-se a uma avaliação em função do grau em que efectivamente contribua para o desenvolvimento e qualificação das estruturas sócio-territoriais. Ora os planos vigentes não são responsáveis pelos seus efeitos. Acontece que, devido à ausência de uma tradição crítica, elaborada com método, com memória, com argumentação lógica sistematizada, instala-se uma permissividade e os planos passam incólumes a qualquer avaliação crítica.

O abandono dos planos gerais de urbanização, como instrumentos de controlo conceptual e desenhado dos aglomerados rurais, deu azo aos planos difusos, aos regulamentos genéricos, à fragmentação perversa dos poderes e influências, a coberto dos planos especiais e de outras formas de condicionar arbitrariamente a economia do território.

Assistimos a uma degenerescência do sistema de planeamento do território, que está associada à degradação da administração pública, que perde a capacidade para elaborar trabalho complexo, difícil e pesado, condição necessária para alcançar qualidade. Neste contexto aligeiraram-se os processos, "simplificaram-se" os métodos e reduziram-se os conteúdos substantivos do urbanismo.

A produção de espaços territoriais ocorre de forma aleatória, com graves desencontros entre sectores. A demarcação de áreas urbanizáveis não é acompanhada ou sustentada pelos estudos das redes de saneamento básico, acessibilidades e organização lógica da estrutura do povoamento.

Perante um mercado imobiliário desregulado, a localização das famílias e das actividades económicas é decidida pelos interesses da especulação imobiliária que actua como base do sistema de planeamento vigente.

Os planos em vigor e os regimes de condicionantes do uso do solo como a RAN e a REN fazem parte da política de solos que induz e regulamenta o desordenamento que nos desgosta. No entanto podemos parafrasear a célebre máxima de Voltaire “tudo o que está mal, poderia estar ainda pior” se não existissem estes planos guiados pela RAN e pela REN.

Há que fazer uma ruptura e criar um novo sistema de planeamento esclarecido que assegure um contributo efectivo para o bom uso do território.

Professor Doutor Sidónio Pardal