



CADERNOS DE ANÁLISE E PROSPETIVA

CULTIVAR

N.11 | março 2018

Território e planeamento para além dos planos¹

SIDÓNIO PARDAL

Universidade de Lisboa

A política agrária sempre fez parte das estratégias de segurança dos Estados e, nessa linha, a Política Agrícola Comum (PAC) esteve na origem da União Europeia (UE), com o extraordinário mérito de ter debelado o espectro da fome na Europa. Todavia, a sua aplicação, a nível nacional, regional e local, tem singularidades desafiadoras. À escala global da UE, a partir dos finais dos anos 70, a PAC confronta-se com uma “crise de excedentes”, o que não retira sentido ao fomento da agricultura de proximidade, mas, perante as imagens surreais dos campos de apodrecimento, leva ao abandono da política de preços garantidos e à adoção de medidas para reduzir a produção, ajustando-a às necessidades da procura.

Perante a crise de abundância, enveredou-se assim por sucessivas formas de subsídio desligadas da produção, procurando novos paradigmas económicos e financeiros para sustentar a base empresarial e territorial do setor agrícola.

Perante a crise de abundância, enveredou-se assim por sucessivas formas de subsídio ... procurando novos paradigmas económicos e financeiros para sustentar a base empresarial e territorial do setor agrícola.

Estamos perante acontecimentos que interpelam a economia política, no que diz respeito às formas de apropriação, utilização e exploração do território.

ros para sustentar a base empresarial e territorial do setor agrícola. Em 2016, no orçamento da PAC para Portugal, que contou com cerca de 1,25 mil milhões de euros, 83,9% foram atribuídos em regime de pagamentos desligados. Em Espanha, no mesmo ano, dos 6,3 mil milhões de euros 87,6% foram concedidos em desligamento². Como interpretar esta nova realidade socioeconómica onde, em certas circunstâncias, a posse da terra passa a garantir uma renda? Estamos perante acontecimentos que interpelam a economia política, no que diz respeito às formas de apropriação, utilização e exploração do território. A subsídio desligada, sendo uma forma de responder à crise dos excedentes e de induzir ajustamentos ao mercado, cria também confortos que, naturalmente, podem motivar a retenção quase absentista da propriedade do solo. Em todo o caso, os benefícios dos subsídios atribuídos aos

¹ O artigo não foi originalmente escrito ao abrigo do Acordo Ortográfico. [Nota da equipa editorial, a pedido do autor].

² Fonte: Eurostat (Contas Económicas da Agricultura).

agricultores e suas explorações agrícolas podem repercutir-se em favor do proprietário, das redes de distribuição, do setor agroindustrial e do consumidor final.

Os fundos de garantia da PAC vieram alterar estruturalmente a economia agrária, a qual deixou, em parte, de ser resolvida numa lógica pura de mercado, entre a oferta e a procura, para ser determinada por critérios políticos e também por procedimentos administrativos associados à atribuição de subsídios. Os efeitos da PAC no mercado fundiário merecem estudo e pode-se questionar até que ponto a capitalização das ajudas indexadas ao solo incrementam o seu valor de mercado. Não obstante os relevantes apoios financeiros da PAC, os agricultores têm dificuldade em aceder ao solo, porque em Portugal o crédito bancário às explorações agrícolas dificilmente se disponibiliza para a compra de terrenos, ao contrário do que acontece em Espanha.³

Ainda pela inércia dos efeitos da crise petrolífera de 1969 e de décadas de inflação monetária, são muitos os prédios rústicos e urbanos entesourados por poupanças que procuraram refúgio na compra de bens de raiz sem lhes dar sentido útil.

Tudo isto explica as dificuldades na compra de solo para agricultar. Quanto ao arrendamento, não sendo também fácil, não é compatível com o investimento, de médio e longo prazo, necessário para dar estabilidade à exploração. Quando muito, presta-se a ser um

complemento para explorações agrícolas com solo próprio e assento de lavoura fixo; de outro modo, estamos perante a figura do “seareiro”, com o que esse estatuto tem de inseguro e de efémero.

A figura do arrendamento forçado de solo agrícola pode ser construtiva, se for aplicada nunca como penalização, mas como uma vantagem para o proprietário que, não tencionando agricultar uma parcela, a disponibiliza no mercado de arrendamento para uma cultura temporária anual, podendo auferir rendimento sem qualquer desvantagem ou perda de controlo sobre a sua propriedade. Estes relacionamentos, cooperantes e rentáveis para todas as partes, promovem-se através de uma pedagogia de encontros e de confianças. No caso dos prédios de utilização urbana e florestal, o arrendamento forçado é inaceitável à luz do Direito. Lembremos que a imposição do Regime Florestal se legitima no direito do proprietário à expropriação com justa indemnização. Já no caso de prédios urbanos, lotes expectantes e edifícios em ruína, a venda forçada pode ter sentido e justo enquadramento legal, como aconteceu em 1864 com a Lei

de João Crisóstomo⁴. O entendimento das lógicas de cada uso do solo e das subtis diferenças que as caracterizam é crucial para garantir o respeito pelos direitos da propriedade e dar coerência e predicados de justiça ao discurso e à prática do planeamento do território.

A regulação do mercado de solos requer informação

O entendimento das lógicas de cada uso do solo e das subtis diferenças que as caracterizam é crucial para garantir o respeito pelos direitos da propriedade e dar coerência e predicados de justiça ao discurso e à prática do planeamento do território. A regulação do mercado de solos requer informação sobre o valor do solo em função da localização e dimensão do prédio, do seu uso e utilização, separando o valor do solo do valor das benfeitorias

³ Atenda-se a que em Espanha a Banca e os Fundos de Apoio à Internacionalização facilitaram aos empresários espanhóis a compra de terrenos agrícolas e florestais, inclusive em Portugal.

⁴ Decreto-Lei de João Crisóstomo, de 31 de Dezembro de 1864.

sobre o valor do solo em função da localização e dimensão do prédio, do seu uso e utilização, separando o valor do solo do valor das benfeitorias. É também fundamental esclarecer os conceitos de “direito de urbanizar” e de “direito de construir” pondo fim à confusão cultivada na legislação em vigor onde se refere “a aquisição das faculdades urbanísticas...” O que significa uma “faculdade” que se adquire? Insinua-se que, a partir de algum momento, a urbanização já não é da competência exclusiva do município para passar a ser uma “faculdade” adquirida pelo promotor particular? Esta crescente indeterminação de responsabilidades no processo urbanístico tem efeitos negativos no comportamento do mercado fundiário, aumenta a incerteza, o risco e ilusões que despertam ganâncias especulativas. Outros diplomas, como o “Código das Expropriações”, são marcados por confusões conceptuais e generalizações absurdas que geram conflitos e desordenamento do território.

Até 2014, todos os planos e programas (PDM, PROT, POOC⁵, Planos Regionais e Planos Especiais) classificaram e “qualificaram” o solo, com sobreposições e contradições. A legislação atual, Lei 31/2014, no art.º 20 - “Uso do solo e edificabilidade”, estabelece que “o uso do solo é definido exclusivamente” pelo PDM “através da definição de áreas de construção ou, na impossibilidade dessa definição, pela aplicação de parâmetros e índices quantitativos e qualitativos de aproveitamento ou de edificabilidade nos termos da lei”. Note-se que atende apenas ao uso urbano, sendo completamente omissa em relação ao uso agrícola e ao uso silvestre, e ignora também as situações complexas geradas pela construção dispersa onde o uso é problemático.

É correto que seja o PDM a classificar o solo; porém, não há um conceito estruturado do que seja o “uso do solo” e é absurdo considerar que ele se expressa “através da definição de áreas de construção...”. O conhecimento sobre a questão da classificação do solo, e a lógica da sua taxonomia e graus de correspondência, é vago, incipiente, com confusões primárias entre os significados de termos como ocupação, uso, utilização e função,⁶ que são empregues como sinónimos, o que não é aceitável numa linguagem que se quer rigorosa.

A COS2007, Carta de Uso e Ocupação do Solo com a nomenclatura do CORINE Land Cover,⁷ é um exemplo dessa ausência de sentido e de lógica. Senão vejamos: o documento não esclarece qual é a diferença entre uso e ocupação; tampouco atende ao conceito topológico de classe e de categoria. Considera uma nomenclatura “constituída por um sistema hierárquico de classes de ocupação/uso do solo com cinco níveis”. Ocupação e uso são sinónimos? O sistema de classes é hierárquico? Qual é aqui o significado de hierárquico? É dicotómico? É recorrente? Quanto aos cinco níveis temos: “1 - Territórios artificializados; 2 - Áreas agrícolas e florestais; 3 - Florestas e meios naturais; 4 - Zonas húmidas; 5 - Corpos de água”. As áreas agrícolas são territórios artificializados e, nessa medida, estariam no nível 1. Como se distinguem as florestas dos níveis 2 e 3? As zonas húmidas do nível 4 podem, também, ser meios naturais do nível 3. Os erros em sede de critérios de classificação repercutem-se em todo o processo de planeamento e fomentam os poderes de uma burocracia acrítica e de expressão tecnocrática.

⁵ PDM – Plano Diretor Municipal; PROT – Programa Regional de Ordenamento do Território; POOC – Plano de Ordenamento da Orla Costeira.

⁶ Ver artigo Pardal, Sidónio *et al.*, “Classificação do Uso do Solo” em: <https://www.sidoniopardal.com/artigos>

⁷ Disponível em: <http://www.igeo.pt/DadosAbertos/Listagem.aspx#>; http://www.igeo.pt/DadosAbertos/imgs/dados/cos_grd.jpg

A classificação dos espaços territoriais, em sede de instrumentos de planeamento, requer um elevado grau de correspondência com os princípios do urbanismo, o que, por sua vez, obriga a considerar as diferenças estruturais entre a classificação analítica, técnica e interpretativa – que se quer objetiva – e a classificação plasmada no conteúdo final do plano – politicamente decidida. Fica aqui o apelo a um trabalho intelectualmente sério sobre este tema, que ajudará a distinguir as esferas das competências técnicas e criativas do urbanismo dos procedimentos administrativos e dos poderes decisórios dos órgãos políticos democraticamente legitimados.

Se tem sentido atribuir aos Municípios a competência para classificar o solo urbano, já a classificação do solo rústico e a sua segmentação em solo de uso agrícola e solo de uso silvestre transcende a sua escala geográfica e governativa, convocando as competências do Governo Central. Por isso, o PDM tem de ser um plano partilhado, onde as unidades territoriais afetas ao uso agrícola e ao uso silvestre são demarcadas no âmbito das políticas agroflorestais alicerçadas na estrutura das empresas agrícolas e na gestão dos perímetros florestais devidamente enquadrados no “Regime Florestal” o qual, para nosso espanto, nunca é referido no discurso sobre a tragédia dos incêndios florestais.⁸

Se tem sentido atribuir aos Municípios a competência para classificar o solo urbano, já a classificação do solo rústico e a sua segmentação em solo de uso agrícola e solo de uso silvestre transcende a sua escala geográfica e governativa

A interdição do solo rústico à urbanização e à construção dispersa deve ser aplicada como regra, o que não acontece nos diplomas da RAN e da REN onde as limitações à urbanização e à construção configuram um carácter de exceção...

Não tem sentido esta subordinação à “carta de capacidade de uso do solo”, questionável mesmo no estrito âmbito pedológico e do uso agroflorestal.

A interdição do solo rústico à urbanização e à construção dispersa deve ser aplicada como regra, o que não acontece nos diplomas da RAN e da REN⁹ onde as limitações à urbanização e à construção configuram um carácter de exceção, dando a entender que, não fossem estas “reservas”, nada obstará à satisfação das pretensões de construir

ou urbanizar. Estas “reservas” são uma fraude intelectual e subvertem a lógica urbanística. O motivo para impedir as pretensões de urbanizar e construir fora dos perímetros urbanos é, em primeiro lugar, evitar desordenamentos no sistema urbano com perdas de mobilidade, ‘desotimização’ de redes de infraestruturas e de serviços, e não a ocupação de solos A, B e Ch ou de “ecossistemas” demarcados sem identificar nenhum ser vivo, e onde quanto maiores forem a pendente e o risco de erosão mais valioso é o “ecossistema”. Estas irracionalidades inquinam o sistema de planeamento do território e fomentam a desonestidade intelectual.

Não tem sentido esta subordinação à “carta de capacidade de uso do solo”, questionável mesmo no estrito âmbito pedológico e do uso agroflorestal. Diz o Prof. Manuel Madeira sobre esta carta: “...trata-se de uma classificação pouco rigorosa, imprecisa e, essencialmente subjectiva. Com efeito, é uma classificação estabelecida há largos anos baseada, as mais das vezes, em

⁸ Ver artigo Pardal, Sidónio, “Apontamentos para uma política florestal” em: <https://www.sidoniopardal.com/artigos>

⁹ RAN – Rede Agrícola Nacional; REN – Rede Ecológica Nacional.

Regime Florestal | Excertos do DL de 24 de Dezembro de 1901

“O Regime Florestal compreende o conjunto de disposições destinadas a assegurar não só a criação, exploração e conservação da riqueza silvícola sob o ponto de vista da economia nacional, mas também o revestimento florestal dos terrenos cuja arborização seja de utilidade publica...”

“...O regime florestal, sendo essencialmente de utilidade pública, incumbe por sua natureza ao Estado; pode, entretanto, sob a tutela deste, ser desempenhado auxiliar ou parcialmente pelas corporações administrativas, pelas associações, ou pelos particulares individualmente...”

“...podem sujeitar-se ao regime parcial de polícia florestal, e mesmo a todo o regime florestal os terrenos a coutar, arborizar ou em via de arborização, bem como as matas de um ou mais particulares quando assim o requeiram ao Governo...”

“...O Governo poderá auxiliar os proprietários, grémios, associações, corporações administrativas e estabelecimentos pios, na arborização dos terrenos e exploração de matas sujeitas ao regime florestal fornecendo-lhes sementes e plantas dos viveiros do Estado, e pessoal para dirigir os respectivos trabalhos...”

A condução do uso silvestre, enquanto uso imperativo, remete para o Regime Florestal assumido como uma competência central do Estado apoiada nos Serviços Florestais, dando enquadramento e ajuda também aos particulares.

critérios meramente qualitativos e subjectivos, fora de uma base de experimentação específica e tendo em vista, essencialmente, a cultura arvense.” Mas por muito rigorosa que seja a classificação pedológica, por mais excelente que seja a qualidade do solo no terreno em causa, é absurdo conferir a essa informação temática a prerrogativa de determinar, *ab initio* e de forma categórica, decisões sobre o uso e utilização do solo.

Os proibicionismos dogmáticos e subjectivos, oficializados em regulamentos e “orientações estratégicas”, coexistem com permissividades ingénuas que legitimam erros urbanísticos flagrantes como o que se expressa no seguinte texto: “*face à potencial multifuncionalidade do espaço rural e ao dever institucional de conservação do património edificado, admite-se a recuperação, com eventual ampliação, de edifícios existentes, para residência até 300 m²,*

*até 500 m² para outros e até 2000 m² para edifícios destinados a turismo em espaço rural (TER) sem prejuízo dos regimes de uso de cada categoria ou subcategoria do solo rural. Em tese, portanto, se vierem a coexistir as 3 utilizações indicadas (habitação, TER e outros) o edificado pode atingir os 2 800 m², com respeito, obviamente, das áreas máximas respectivas de cada tipologia.”*¹⁰

Temos assim aberta a possibilidade de em qualquer parcela de solo de uso agroflorestal ampliar o edificado pré-existente, mesmo que seja uma ruína, para dimensões que podem chegar

aos 2 800m². Se conjugarmos este critério com o Artigo 25º da RAN, constata-se que o solo rústico está de facto franqueado às ocupações de carácter urbano, sejam elas segunda residência, turismo,

... por muito rigorosa que seja a classificação pedológica, por mais excelente que seja a qualidade do solo no terreno em causa, é absurdo conferir a essa informação temática a prerrogativa de determinar, ab initio e de forma categórica, decisões sobre o uso e utilização do solo.

¹⁰ CCDD do Algarve, Memorando de 26.01.2011.

indústria, comércio ou demais utilizações que, por princípio, só muito excecionalmente podem ter lugar em solo afeto ao uso agrícola ou ao uso silvestre.

Os planos territoriais, que consomem anos e anos a ser elaborados, com dezenas de relatórios de análises, de caracterizações, de avaliações e de participações, em conclusão, apenas são consultados para se saber o que está dentro e fora das “reservas” (RAN - REN), se o solo é urbano ou é rústico e quais os parâmetros de construção. São praticamente vazios de ideias de projeto para o território, com a agravante de serem quase imutáveis, tal é a dificuldade de serem alterados em tempo útil. A relação dos planos com a economia é oculta e ocultada, a ponto de serem omissos sobre os seus efeitos nos valores e nos preços do solo e nos comportamentos dos agentes do mercado imobiliário em geral.

É sempre de ter em conta os valores de rendimento para os diversos usos e utilizações do solo, podendo estimar-se que o solo silvestre dificilmente suportará um valor de rendimento superior a 1 000 euros/ha; o solo agrícola raramente consegue ultrapassar o valor de 10 000 euros/ha; já quanto ao solo urbano a equação é complexa. O valor do solo rústico urbanizável pode começar nos 100 000 euros/ha e chegar a muitos milhões. Mas há outros valores para além do valor de rendimento e do valor de mercado e todo o território pode ser valorizado. Os rios, as praias, as praças, as matas nacionais e tantos outros espaços que, não estando à venda e não tendo por isso valor de mercado, são ativos valio-

sos com expressão relevante na riqueza patrimonial do país alicerçada no sentido útil das coisas e numa função social economicamente sustentável.

A relação dos planos com a economia é oculta e ocultada, a ponto de serem omissos sobre os seus efeitos nos valores e nos preços do solo e nos comportamentos dos agentes do mercado imobiliário em geral.

ção económica que estão na origem das patologias do mercado fundiário e do desordenamento agroflorestal e urbano.

A lógica do planeamento do território pede que se demarquem os mercados do solo florestal, do solo agrícola e do imobiliário urbano.

A instrumentalização financeira do território para legitimar a emissão de moeda escritural através do crédito hipotecário constitui um recorrente foco de tensões, de riscos e de desinformação económica que estão na origem das patologias do mercado fundiário e do desordenamento agroflorestal e urbano.

A lógica do planeamento do território pede que se demarquem os mercados do solo florestal, do solo agrícola e do imobiliário urbano.

A instrumentalização financeira do território para legitimar a emissão de *moeda escritural* através do crédito hipotecário constitui um recorrente foco de tensões, de riscos e de desinforma-

O abandono dos prédios urbanos e rústicos deve-se em grande parte à incerteza e desconfiança alimentada pelos planos e à ausência de informação, o que dificulta a avaliação desses prédios e leva os proprietários a sobrestimarem o seu valor, colocando-o muito acima dos valores normais de rendimento, em patamares economicamente absurdos.

Daí resulta uma expectativa passiva que se traduz no estado de ruína e abandono que marca a imagem de parte significativa do país.

Os planos deviam referenciar e avaliar a estrutura fundiária das explorações agrícolas¹¹, conferindo-lhes

¹¹ Vem a propósito recomendar o estudo comparado da figura do SMI (*surface minimum d'installation*) que vigora no direito urbano e na política agrícola franceses.

uma identidade cadastral, promovendo e salvaguardando os predicados da sua integridade territorial, distinguindo, no seu parcelário, a parcela autónoma, onde está o centro de lavoura, e as parcelas dependentes. A não identificação das explorações agrícolas nos planos territoriais é uma prova do vazio e da indiferença que estes dedicam ao setor agrícola.

Uma parte das redes de infraestruturas rurais (caminhos, açudes, levadas), construídos ao longo de séculos, estão a ser abandonados, degradados e cortados por novas vias que os ignoram, levando estes sistemas ao colapso com grandes perdas económicas e culturais. O conhecimento e gestão destas redes agroflorestais exige uma relação de presença e de compromisso que vai muito para além dos planos.

A atividade agrícola tem lugar em espaços adaptados, modelados e com infraestruturas específicas. É ingénuo pensar-se que a agricultura ocorre num espaço de virtudes naturalistas em oposição ao artificialismo vicioso do meio urbano, explorando a dualidade cidade / campo com todos os seus equívocos emocionais e ideológicos.

É importante consciencializarmo-nos das limitações inerentes aos espaços agrícolas, que, ao contrário do que se possa pensar, não são salutares como se imagina e que, em grande parte do ano, não são recomendáveis para o passeio e o turismo de natureza. O recurso sistemático a herbicidas e pesticidas constitui um problema sério de saúde pública que interpela a engenharia agrónoma e os serviços de fiscalização e monitorização da poluição do solo, do ar, dos cursos de água e lençóis freáticos e dos produtos alimentares. Também por estas razões os espaços agrícolas devem ter acesso reservado aos agricultores com as devidas medidas de proteção.

Os espaços de uso agrícola e florestal só beneficiam com o seu despovoamento, ficando entregues, apenas, aos cuidados dos profissionais encarregues da sua exploração e manutenção os quais, num país desenvolvido, não chegarão a 3% da população ativa (em Portugal estão entre 4 e 7%, dependendo dos critérios estatísticos aplicados à análise demográfica).

Não deixa de ser surpreendente o coro de unanimidade na estafada defesa do repovoamento do interior anunciado como “combate à desertificação”. Ao longo dos tempos, as políticas agrárias em Portugal e os planos levados à prática por organismos como a Junta de Colonização Interna, entre

outros, sobrestimaram a capacidade de emprego na agricultura, em contraciclo com a realidade histórica, observada e comprovada. O planeamento sistémico que acontece pragmaticamente na vida social acaba por se sobrepor ao voluntarismo

dos planos, quando estes são contrários à ordem lógica do devir da História, mas a que custos!

Na sua origem e essência, os planos territoriais são preâmbulos conceptuais de projetos de arquitetura e engenharia e é pela qualidade estética e funcional dos espaços e das estruturas físicas, pelo sentido útil que as mantém ao longo dos tempos, que se avalia o mérito do plano. Acontece que a vertente projetiva tem sido minorizada, ou mesmo apagada, no conteúdo dos planos, a favor de regulamentos administrativos indeterminados e abstratos, suportados por uma crescente jurisdicionalização.

Os seres humanos, individualmente ou em grupo, estão sempre em processo de planeamento, em termos de capacidade de pensar, de interpretar o meio envolvente e de desenvolver ideias para o adaptar às

É ingénuo pensar-se que a agricultura ocorre num espaço de virtudes naturalistas em oposição ao artificialismo vicioso do meio urbano, explorando a dualidade cidade / campo com todos os seus equívocos emocionais e ideológicos.

suas necessidades. As pessoas pensam e atuam no quotidiano das suas vidas de forma espontânea e é isso o planeamento na sua asserção real e normal. Quando a tarefa a levar a cabo é complexa e requer predefinições e referências partilhadas que transcendem o que pode ser feito com recurso a um simples projeto, recorre-se à elaboração de um plano que, fatalmente, se apresenta como um modelo redutor da realidade à qual ele se quer aplicar. Portanto, reconhecamos que o normal e corrente é o planeamento sem planos e que o planeamento com planos é uma exceção. É importante esta consciencialização para refutar a ideia instalada de que fora dos planos é o caos, o vazio, a irracionalidade. Seria doentio e mesmo insuportável sujeitar a vida a regras fixadas em planos, impedindo o normal fluir dos acontecimentos e por isso há que ter em consideração

os limites e os riscos associados aos planos. Vem a propósito citar Henri Lefebvre quando se refere aos planos como “*normas, obrigações que limitam tanto a ação como o pensamento*”;

os planos negativos são um entrave ao devir das ideias, valorizam a imobilidade, impedem o desenvolvimento, mesmo aquele que é necessário para a salvaguarda e valorização dos recursos naturais.

A “avaliação” dos planos territoriais despreza o valor das ideias, o mérito dos resultados urbanísticos e paisagísticos, limitando-se à verificação de listas de relatórios setoriais, geralmente desarticulados, sem visão de conjunto e corporativamente observados e problematizados pelos representantes do respetivo setor. Os planos territoriais estão a bloquear uma parte significativa do desenvolvimento socioeconómico com proibições cegas, condicionantes e restrições irracionais, procedimentos burocráticos deslocados e caros, níveis de incerteza e de insegurança que agravam os riscos e desmotivam os empresários.

O desordenamento causado pelas irracionalidades dos planos serve de pretexto para justificar a hiperbolização dos estudos, avaliações e certificações, marginais e indiferentes às práticas das engenharias e das arquiteturas que qualificam o território.

É espantoso como todo o sistema oficial de planeamento do território passa incólume aquando das repetidas catástrofes de incêndios florestais, de cheias e de colapsos financeiros que são consequências diretas de erros e omissões dos planos e programas territoriais. A responsabilidade, de forma interessada e perversa, é desviada para os centros onde convém manter o foco dos investimentos e as respetivas dotações orçamentais. As causas reais destas catástrofes são mantidas numa surpreendente ocultação.

... os planos negativos são um entrave ao devir das ideias, valorizam a imobilidade, impedem o desenvolvimento, mesmo aquele que é necessário para a salvaguarda e valorização dos recursos naturais.

Perante a crise financeira de 2008, que erodiu dezenas de biliões de euros é escamoteado o facto de os planos territoriais terem servido como principal fonte de argumentos para justificar a sobreavaliação de terrenos utilizados para caucionar crédito hipotecário. Quando no ano de 2000, o investimento na construção de habitação deslocada e excedentária é patente nos dados estatísticos, nenhum plano ou programa territorial de nível local ou nacional dá aviso, ou tira conclusões desse facto. Os fogos florestais de 2017 não trouxeram à ordem do dia a questão fulcral do “Regime Florestal” e da sua articulação com os Serviços Florestais e a Estação Florestal Nacional. Os estragos das cheias não convocaram a análise consequente do que está errado na ocupação indevida dos leitos de cheia, nem levaram à valorização dos serviços de hidráulica agrícola e florestal aplicados à correção torrencial.

Pressupõe-se que os planos têm, por definição, uma racionalidade e um mérito intrínsecos que os

legitimam. Isso explica o culto de uma obediência jurídica e administrativa aos “planos em vigor”, impondo-os de uma forma dogmática mesmo quando é evidente a desatualização dos seus conteúdos e os erros das suas prescrições.

Os instrumentos de planeamento territorial degeneraram em poderes impróprios instalados nos serviços da administração pública como *diktats* quase fechados, quando deveriam ser abertos a um processo de avaliação crítica permanente e construtiva aplicada à elaboração de ideias para o bom ordenamento dos usos do solo e uma eficiente e confortável estruturação do povoamento e das atividades económicas. Estes planos são abstrações à margem da realidade, que conflituam com o normal devir da vida das populações.

Perante esta situação, é pertinente criar novos instrumentos de planeamento que, em vez de serem redutores como os planos têm sido, sejam estruturados com base em *desdobramentos*, isto é, em domínios abertos à conceção, em tempo real, de respostas às necessidades e oportunidades concretas de intervenção, sejam elas de salvaguarda e conservação ou de transformação e desenvolvimento.

Os *desdobramentos*, ao contrário dos planos redutores, adotam procedimentos abertos e evolutivos, interagindo no tecido socioterritorial de forma dinâmica, interpelativa e construtiva, em permanente processo de produção e avaliação de ideias e oportunidades. Pretende-se, assim, arquitetar novos instrumentos de planeamento sensíveis a uma constante argumentação e alicerçados em princípios que garantam a estabilidade das estruturas que se querem invariantes, ao mesmo tempo que asseguram a disponibilidade do território para

a correta arrumação e condução dos usos do solo na sua contemporaneidade e exigência de absoluto enquanto expressão da arte de desenhar e compor a cidade e a paisagem.

A organização espacial e a estrutura física das coisas são a matriz do planeamento, que perdura ao longo dos tempos para o bem, quando tem mérito, e para o mal, quando obriga gerações a sofrerem os efeitos dos seus erros. Daí a importância das ideias de projeto e do desenho no discurso do planeamento, que devem prevalecer face à burocracia administrativa e às intromissões jurídicas deslocadas.

... é pertinente criar novos instrumentos de planeamento que, em vez de serem redutores como os planos têm sido, sejam estruturados com base em desdobramentos, isto é, em domínios abertos à conceção, em tempo real, de respostas às necessidades e oportunidades concretas de intervenção, sejam elas de salvaguarda e conservação ou de transformação e desenvolvimento.

É necessário consciencializarmo-nos das limitações e riscos da suposta racionalidade dos planos e travar o passo aos múltiplos interesses e poderes impróprios que se escondem e multiplicam nas teias burocráticas da feitura de “planos plenamente eficazes”. O urbanismo necessita de reencontrar a sua genuína

criatividade de poder trabalhar a forma e a função dos espaços territoriais.

Há que acautelar o facto de não se poder subordinar cegamente a realidade a um plano que pode não ser mais do que uma representação redutora e interpretativa de algumas partes dessa realidade. Um plano deve ser visto sempre como uma hipótese de intervenção com grau de incerteza num processo de apropriação e de adaptação/construção de espaços contextualizados num sistema territorial.

Propõe-se o fim dos planos negativos, promovendo-se uma nova geração de planos com a designação de *desdobramentos*, caracterizados por desenvolverem a consciência das suas limitações, explicitando o que resolvem e o que fica por

resolver, cuidando de fomentar ideias e propostas alternativas, sem fechamentos desnecessários, cultivando uma tessitura de relacionamentos abertos à complexidade e diversidade da vida socioterritorial.

Saiba o leitor que não se pretende aqui defender qualquer modelo de desregulação ou políticas permissivas de abusos ou comportamentos à margem dos princípios lógicos e da prática disciplinada do planeamento do território. O conceito de *desdobramento* visa criar mais eficiência na salvaguarda de valores naturais e dar sentido económico à utilização do território, apresentando-se, assim, como um novo conceito de plano em permanente iteração e atualização, acompanhando as dinâmicas territoriais em tempo real, sempre aberto para corrigir qualquer erro, receber novas ideias e melhorar soluções.

O conceito de *desdobramento* distingue-se na medida em que privilegia o mérito da ideia, independentemente do momento em que esta se apresenta e formaliza, desde que esteja a tempo de ser aplicada com vantagem.

As pessoas e as instituições comportam-se e atuam a partir da perceção que têm do mundo e das suas ideias e motivações mais ou menos premeditadas, isto é, planeadas, e é nessa medida que se pode afirmar que o planeamento é inerente à vida humana, seja esta individual ou coletiva.

Se o planeamento é permanente e acontece naturalmente no pensamento e nas decisões mais simples, já os planos são uma singularidade, um esquema formal e datado que visa prefigurar e comprometer comportamentos e acontecimentos futuros, impondo-lhes uma ordem pré-estabelecida.

Se os planos imagem e os projetos, enquanto instrumentos meramente técnicos da arte de construir, são puros auxiliares da imaginação criativa e dão suporte à avaliação e à análise crítica das ideias, já os planos administrativos, que capturaram o urbanismo e o território nas últimas décadas, são paralisantes e impõem uma obediência cega a regras deslocadas, quantas vezes até absurdas, que constroem e mesmo impedem a boa prática do urbanismo e da arquitetura.

Há sempre risco quando se criam modelos preditivos generalistas que impõem obediências para

além da razão, indiferentes à evolução das circunstâncias e à argumentação. A configuração atual dos planos territoriais impede a adoção, em tempo real, da melhor solução e a correção de erros, mesmo os mais flagrantes, nos seus conteúdos. O espaço para a “participação pública” está formatado não para moderar os poderes instala-

dos nos procedimentos administrativos, mas para reforçar a sua legitimidade. A pesada componente de caracterização e de análises temáticas ignora a vida das pessoas e a atividade das empresas, ao mesmo tempo que cria condicionamentos e contextos que as afetam profundamente.

Não admira que os órgãos políticos decisores e as populações desconfiem dos planos, considerando-os um instrumento duvidoso, senão mesmo hostil e desacreditado pelos resultados à vista no terreno. É, portanto, altura de conceber um novo modelo de planeamento formal, o *desdobramento*, (*unfolding; dépliant*), alicerçado em instituições com memória, capacidade crítica e comprometidas com soluções e ajudas objetivamente merecedoras do apreço das populações residentes.

... não se pretende aqui defender qualquer modelo de desregulação ou políticas permissivas de abusos ou comportamentos à margem dos princípios lógicos e da prática disciplinada do planeamento do território. O conceito de desdobramento visa criar mais eficiência na salvaguarda de valores naturais e dar sentido económico à utilização do território ...