

REFERÊNCIAS PARA UMA POLÍTICA DE SOLOS — O CASO DE SÃO JOÃO DA MADEIRA

Antes de fazer algumas observações sobre a gestão urbanística do concelho de São João da Madeira, seja-me permitido apresentar algumas referências que entendo deverem ser tidas em conta na formulação de qualquer política de solos.

A titularidade da propriedade do solo acentua-se como um dos meios mais seguros e rentáveis de entesouramento e, por isso, as pequenas poupanças exercem uma pressão de procura generalizada sobre todo o território. A experiência de duas crises anormais no mercado da Bolsa, com um intervalo de 15 anos, em parte associada à incapacidade de uma saudável aplicação da pequena poupança em investimentos produtivos, criou um clima de desconfiança e de receio propício ao desenvolvimento de componentes especulativas no mercado de solos.

O desejo de possuir terra é também estimulado pela propaganda ecologista que cultiva os valores naturais e do regresso ao campo.

A degradação das condições de vida nos meios urbanos, com origem principalmente no congestionamento do espaço, induz de facto à necessidade real, psicossomática, de muitas famílias terem uma segunda residência no campo. As urbanizações incaracterísticas, como prédios em altura, apartamentos exíguos sem espaço vital, impossibilitam uma vida normal na cidade. Então, as fugas nos fins-de-semana e nos períodos de férias passam a ser uma necessidade. A população não é feliz em urbanizações com cargas excessivas, má concepção de desenho urbano, infraestruturação deficiente, equipamentos sociais medíocres, carência de jardins públicos e parques urbanos. A qualidade do meio urbano, proporcionando um habitat confortável, é uma condição para a estabilidade das estruturas territoriais.

As urbanizações massificadas, com a marca dos subúrbios marginalizados, são uma fonte de problemas que se agravam e que vão desde a progressiva degradação incontrolável do próprio património imobiliário com conflitos sociais de toda a ordem, desde dificuldades de gestão do condomínio, ineficácia dos serviços municipais, etc., até às ondas urbanas de choque sobre o meio agro-florestal.

Considerando como meta, a médio prazo, que cerca de 90% da população venha a viver nos meios urbanos e que apenas 10% ou menos se ocupe da produção agrícola e florestal, podemos concluir que a estabilização das estruturas territoriais passa, principalmente, pela fixação das populações em núcleos urbanos aprazíveis de onde não seja imperioso fugir periodicamente para serem suportáveis.

A primeira das componentes principais de uma política de solos centra-se na questão da habitação, encarada como um direito que a Administração Pública tem por função garantir, interferindo directamente no mercado, através da produção de solo infraestruturado com soluções urbanas de qualidade e a preços acessíveis. Não nos referimos aqui apenas à habitação social, pois praticamente todos os estratos económicos são hoje afectados pelas disfunções do sistema urbano. Além disso, quando se perspectivam intervenções isoladas para as camadas mais pobres cai-se, quase fatalmente, em graves erros de segregação de que resultam autênticos guetos.

A construção integrada da cidade é um problema onde a planificação e a promoção foi bem sucedida até aos anos 50. Diga-se também que a outra face era uma estrutura agrária sobredesenvolvida onde o Estado investia muito pouco.

Posteriormente surge o desastre que se agrava até hoje. As urbanizações que surgem nas periferias de quase todas as cidades do país perdem em comparação com o Bairro de Alvalade dos anos 40. Uma explicação plausível para esta ruptura está na forma ingénua como foi, em 1964, facultado aos privados a possibilidade de urbanizar solo rústico.

Não se pode com propriedade invocar que o estatuto da propriedade fundiária tenha uma carga ideológica que tradicionalmente lhe confira o direito de urbanizar. Pelo contrário, na tradição do nosso país competia à Administração Pública produzir o solo urbano, encarregando-se de toda a infraestruturção, para depois vender os lotes em hasta pública, retendo directamente as mais-valias. Até aos anos 60, em praticamente todo o país, a avaliação do solo tinha uma referência rural dominante. À excepção das zonas centrais das principais cidades, o preço do solo era pautado pelos valores rústicos balizados por princípios morais que condenavam os abusos especulativos.

Nas últimas 3 décadas, o mercado de solos foi profundamente perturbado por um complexo conjunto de factores, dos quais destacamos:

- a pressão demográfica sobre os principais centros urbanos;
- as crises inflacionistas que levam as pequenas poupanças a procurar aplicações seguras no solo;
- a tolerância, tão longa, que chegou a ser conivência da Administração Pública que, com os loteamentos ilegais, lançam no mercado lotes com dimensões e preços ajustados a uma procura que não dispõe de outras alternativas;

- uma Administração Pública pesada e a sofrer um longo e difícil processo de transformações, de entre os quais a institucionalização do poder local naturalmente susceptível a tentações populistas e voluntaristas;
- o sistema jurídico-urbanístico existente que não está à altura de ter uma acção preventiva e reguladora do comportamento do mercado fundiário.

O planeamento é um instrumento chave para o ordenamento do espaço social e sem ele o sistema legal não consegue ter eficácia. O corpo do Direito Urbanístico é um conjunto de normativas gerais que sustentam os planos e através deles determinam o ordenamento de cada parcela do solo.

Falta na Administração Pública a consciência de até que ponto a legislação sobre o solo só pode ser explicitada através dos Planos Urbanísticos e de Ordenamento do Território.

A grande maioria dos Municípios não tem um sistema de planeamento estratégico de apoio à sua gestão e, tão pouco, dispõem das figuras de planeamento previstas na Lei. Esta situação é permeável a todo o tipo de abuso do poder discricionário por parte de políticos e técnicos responsáveis no sector da gestão urbanística.

O público não deve tolerar o exercício arbitrário do poder Administrativo e os políticos devem convencer-se de que a execução e controlo dos seus programas, para o ordenamento do território, só é transparente através de um processo de planeamento.

A formação de urbanistas, com capacidade para coordenar equipas interdisciplinares a nível local ou central, é outro desafio já que é ainda escasso o número de técnicos especializados neste domínio.

Poderíamos enumerar muitas mais razões que contribuem para a actual situação do mercado de solos. Limito-me, porém, a tirar a seguinte conclusão: na actual fase alta, em que solos agrícolas em Sintra ou em Esposende são vendidos a 2.000\$00 por m²; solos florestais ao lado da Reserva Natural de São Jacinto vendem-se em "quintinhas" de 5000 m² a 1.000\$00/m², se fossem imediatamente tomadas medidas efectivas sobre o ordenamento do território, as quais teriam basicamente que demarcar as classes de uso dos solos, urbano, agrícola e florestal, de modo a tornar o solo disponível para o investimento real nesses sectores, o efeito seria algo parecido ao de um "crash" na Bolsa.

A crescente componente especulativa gerou já interesses e forças de pressão que irão dificultar seriamente a adopção neste sector de uma política eficaz na perspectiva do interesse público. Este estado de coisas também não interessa às modernas empresas

imobiliárias e de construção porque as indefinições aumentam a dependência de decisões arbitrárias, prolongam os tempos necessários para obter alvarás e licenças e abrem as portas a todo o tipo de "*outsiders*" que não respeitam regras.

Chegamos assim à segunda das componentes principais de uma política de solos que consiste em regulamentar o uso do solo "definindo positivamente o estatuto do direito de propriedade". (Enterria, 1979)

Os planos deveriam ser definidores dos limites, direitos e deveres da titularidade de cada parcela. Esta clarificação em tempo real contribuiria para dinamizar todos os empreendimentos urbanísticos, criaria condições para o desenvolvimento das empresas agrícolas e florestais, garantindo-lhes a estabilidade do uso do solo.

Perante os excedentes da produção agrícola na Europa e ponderando as potencialidades da moderna tecnologia agronómica, podemos concluir que os inconvenientes de construir sobre solos agrícolas são fundamentalmente aqueles que decorrem da desoptimização dos sistemas urbanos. A dispersão das redes de infraestruturas e de equipamentos, o povoamento desordenado, têm custos que não se podem pagar com dinheiro, pagam-se com sofrimento humano. Daí a razão fundamental para defendermos uma progressiva concentração do povoamento, delimitação de perímetros urbanos, de zonas industriais, pólos turísticos e depois tudo o que fica de fora, seja qual for a composição pedológica do solo, deve ser ordenado de acordo com os princípios do uso agro-florestal. Na sequência desta argumentação é evidente a insuficiência e ingenuidade de leis do tipo da Reserva Agrícola Nacional e Reserva Ecológica Nacional.

O conjunto de instrumentos que regulam as actividades sobre o território é um extenso conjunto de direitos, de leis, costumes e técnicas que é necessário dotar de uma fundamentação lógica e de princípios a articular coerentemente.

A planificação integrada é ainda um objectivo difícil de alcançar na gestão municipal, apesar de ser já um conceito clássico. O planeamento geralmente tem problemas em responder em tempo real e, por isso, continua a ser preterido pelos projectos sectoriais de que resultam custos elevados devido a todo o tipo de desoptimizações e conflitos funcionais.

Na informação dos políticos municipais é necessário aprofundar a consciência das vantagens das escalas médias e refutar os programas que ambicionam mimetizar as

grandes metrópoles. Está desacreditado o gigantismo, como expressão de desenvolvimento.

Sob o ponto de vista estritamente técnico e sectorial das engenharias, não é difícil projectar soluções para os problemas da habitação, dos transportes, do saneamento básico e outros que corroem os nossos sistemas urbanos.

A questão está em enfrentar os problemas no seu conjunto e principalmente na sua componente de gestão com particular ênfase para a coordenação económica.

A cidade ideal, no modelo consumista, afigura-se ter custos de construção e principalmente de manutenção que não há orçamento que resista. A cidade possível, quero dizer economicamente viável, é o modelo que devemos procurar, contudo raramente este objectivo orienta as filosofias de planeamento. Haverá excepção como o caso exótico das cidades lineares que não convenceram.

Se os excessos de confiança na planificação fazem-na degenerar em perras e estúpidas burocracias, a recusa do planeamento é uma irresponsabilidade.

A tese que pretendo defender é a de que os planos urbanísticos, os planos de ordenamento territorial, por si, não garantem a qualidade dos resultados. É mais garantido um processo de planeamento entendido como experiência dinâmica de reflexão contínua, apostando em trabalho interdisciplinar, avaliação crítica e sistemática dos resultados com tempo e espaço para utilizar técnicas previsionais.

A função do planeamento não é tanto a de resolver problemas mas evitar que eles surjam.

A administração pública tem-se mostrado pouco dotada para utilizar o planeamento de forma imaginativa e pragmática, ora o despreza, ora se atola em planos. Também não é fácil optimizar resultados no quadro complexo das atribuições e competências da administração pública e a dificuldade começa em precisar quais são os critérios de avaliação. Se para uma empresa privada o sucesso se mede linearmente pelos seus lucros e pela posição no mercado, para uma Câmara Municipal nem sequer o número de votos é uma métrica fiável.

Com algum distanciamento histórico avalia-se o valor das obras pelo seu poder de sobrevivência. É curiosa esta faceta determinante das grandes obras públicas em que, a avaliação no período da sua construção, pode ser muito diferente do juízo que dela será feito em períodos posteriores. É por isso que o desenvolvimento das cidades e das paisagens não cabe numa conta de deve e haver.

Nestas questões estamos naturalmente perante um desafio de civilização que neste momento passa pela capacidade de evoluirmos rapidamente para um Estado de Direito. É pelo Direito Urbanístico que se institui a harmonia possível entre as partes interessadas na utilização dos recursos territoriais. Daí podermos dizer que a implementação de qualquer plano culmina num código jurídico que passa a ser o principal suporte da estabilidade e do equilíbrio da paisagem.

OS PLANOS DE ORDENAMENTO DO USO DO SOLO

Por princípio, podemos considerar que um plano só faz sentido enquanto instrumento de uma instituição pública com poderes para gerir a utilização do solo. A entidade que elabora o plano deve dispor dos instrumentos, com relevo para os financeiros, necessários à sua implementação. Com este pressuposto a estrutura do planeamento tem como referência a organização administrativa do território.

A administração central nunca produziu um plano de ordenamento nacional que lhe permitisse definir uma política global e integrada para a gestão dos recursos. Os estudos e as acções têm um carácter marcadamente sectorial porque a gestão integrada não é fácil e, se falha, paralisa o sistema.

A dispersão dos centros de decisão é outro desafio, contudo, não são escamoteáveis os problemas de articulação central-local.

Concretamente sobre a regionalização, ou é entendida como a institucionalização de um nível administrativo, que se preenche na proporção em que se transferem competências e respectivas rubricas orçamentais, ou, caso contrário, traria uma duplicação de parte do aparelho de Estado com mais percursos burocráticos e mais despesas.

Se o estudo dos factores sócio-económicos se ajusta com vantagem aos contornos das circunscrições administrativas, o mesmo não acontece com o planeamento físico, o qual tem de atender ao geomorfismo, com particular ênfase para as bacias hidrográficas, corredores ambientais e à própria estrutura do povoamento. Mesmo assim, as soluções de escala para o ordenamento físico podem ser resolvidas através do trabalho conjunto entre municípios, respeitando-se o primado do carácter administrativo dos planos. Nesta linha, recorre-se a estudos intermunicipais referidos às unidades geomórficas, as quais informarão os planos dos municípios nelas integrados.

A única figura de plano, da nossa legislação, que permite uma cobertura integral do território, é a do Plano Director Municipal (P.D.M.). É possível, neste nível, demarcar as classes de uso do solo urbano, agrícola e florestal e partir daí para o planeamento de

pormenor dos núcleos urbanos, o que aliás está contemplado na própria Lei. O mesmo não acontece aos espaços agro-florestais que, para além da sua simples demarcação nas plantas do P.D.M., não são posteriormente objecto de nenhum plano detalhado de desenvolvimento.

S. JOÃO DA MADEIRA - UM CASO

Até aos anos 40, neste concelho, evidenciavam-se 4 tipos de espaços:

- o meio rural estruturado em lugares com casas de lavoura e quintas de férias;
- a estrutura industrial do princípio do século com edifícios fabris de arquitectura sólida e representativa;
- o meio urbano, onde se referenciavam os palacetes "brasileiros", estruturado sobre a Estrada Nacional nº1 de onde se ramificou de forma indecisa;
- alguns bairros populares periféricos.

O desenvolvimento industrial e urbano fez-se com uma surda indiferença para com o meio rural. Foi marcante o divórcio entre estes dois mundos que viveram à vista um do outro. As mesmas pessoas construíam o meio urbano e apagavam o rural com a inocência dos gestos inconscientes. A vila cresceu contra as memórias do campo e, mesmo quando algum património do passado já parecia integrado na estrutura urbana, era engano, apenas tinha sido retardada a sua demolição.

Esta violência deve-se à falta de sensibilidade urbanística da gestão autárquica mas, mais fundo, a uma atitude cultural ou anti-cultural, melhor dizendo, que explica a passividade da população. Toda a gente terá sentido remorsos quando se destruiu a Casa das Laranjeiras, o adro da igreja, etc., mas ninguém protestou.

A nova urbe cresceu num espaço em branco; a estrutura rural e mesmo os edifícios urbanos mais vetustos eram sentidos como sombras, imagens de coisas que já tinham morrido - pertenciam a outros tempos. Sem esta poética, pode simplesmente dizer-se que, a luta pela sobrevivência e o esforço de erguer uma cidade industrial a pulso, perante o olhar desconfiado e adverso do Estado, absorvia completamente todas as energias da geração empresarial dos anos 50 e 60, não deixando tempo para a sofisticação das ideias e do gosto sobre a qualidade de vida.

Hoje, uma pequena cidade com cerca de 23.000 habitantes economicamente próspera é, pela sua imagem urbana, motivo de generalizadas queixas por parte dos seus habitantes.

Dotada de uma rede farta de equipamentos e serviços, com meios financeiros para responder muito além das necessidades da população, S. João da Madeira sofre por não se reconhecer na sua nova imagem. A altura despropositada dos novos edifícios, o congestionamento do trânsito numa cidade tão pequena e a presença generalizada de obras ou de espaços inacabados são sintomas de problemas urbanísticos, que não se explicam apenas como consequência normal de uma crise de crescimento. Aqui o processo de expansão urbana, ao contrário do que aconteceu nas áreas metropolitanas, foi sempre cuidadosamente controlado e decidido no âmbito da Câmara Municipal. A produção de solo urbanizado foi sempre e, ainda hoje é, predominantemente de iniciativa municipal. A configuração do crescimento, embora sempre decidida com base nas opiniões técnicas dos serviços de urbanismo da Câmara, só nos anos 70 se formaliza num Plano Geral de Urbanização. Podemos portanto considerar que, antes da existência do Plano, havia um processo incipiente de planeamento e gestão. Esta peculiaridade torna este caso interessante porque não se pode invocar, para justificar os resultados insatisfatórios, o desordenamento e abusos da construção ilegal. A avaliação incide concretamente sobre o trabalho dos técnicos, os programas políticos e não sobre fenómenos de natureza aleatória, como é o crescimento desordenado.

A falta de uma análise da estrutura física do concelho, na sua componente geomorfológica e dos usos do solo, induziu sistematicamente em erro as propostas de desenvolvimento da estrutura urbana. É assim que se ignora o significado dos corredores naturais dos vales propondo-se a sua obstrução (variante, cemitério 3, piscinas municipais e novo edifício dos Paços do Concelho). A partir dos anos 60, com a construção da Zona Industrial nº 1, revela-se já uma insensibilidade com o enquadramento paisagístico e isso é bem patente nos aterros que chegam a afectar o próprio leito normal do Rio Antuã.

A estrutura viária decorrente do traçado definido no PGU rompeu com a malha orgânica da cidade, sobrepôs ao tecido antigo uma rede com escalas e lógicas de implantação muito diferentes. Enquanto a rede originária, em parte resultante da estrutura de caminhos rurais, tinha uma cuidada adaptação à morfologia natural do terreno, o traçado das vias do Plano obrigou a grandes escavações e aterros que alteraram profundamente a imagem e modelado dos sítios.

A estratégia da gestão consistiu em manter na Câmara a iniciativa da construção das infraestruturas. Parte do solo urbanizado foi destinado à habitação social e, outra parte, foi lançada no mercado através de hastas públicas. Em princípio, esta base de gestão é correcta e, também por isso, é pena que os resultados urbanísticos não correspondam ao que seria de esperar.

Sem querermos ser exaustivos enumeramos algumas das causas da crise urbanística que se evidenciam na cidade:

- O processo de planeamento que antecedeu o PGU e também este, subestimaram a fase de análise, nomeadamente, da estrutura geomórfica e do povoamento e isso foi fatal para a concepção das propostas.
- A produção de solo urbano pela Câmara faz-se por empreendimentos parcelares - bairros do FFH, cooperativas, etc. - articulados com uma rede viária deficientemente implantada. Resultam daí grandes problemas de articulação entre as vias e os prédios que as marginam; o tecido urbano fica com espaços vazios e outras rupturas; perde-se a continuidade do tecido originário e surgem urbanizações segregadas.
- A forma processual e a extensão das vias construídas pela Câmara em terrenos particulares não se fundamentam em critérios optimizados. Daí haver um excesso de terreno parcialmente infraestruturado.
- As obras do sistema de saneamento básico arrastam-se há décadas com investimentos que (pelo menos na rede de esgotos) não têm contrapartidas, porque não se completa a obra de modo a torná-la utilizável. Os investimentos em obras, que ficam dezenas de anos sem utilização, sofrem deterioramentos e desactualização técnica.
- Apesar da Câmara criar uma oferta abundante de solo urbanizado, com índices de utilização regulamentados em Plano, têm-se verificado pressões fortes, abusos e francas ilegalidades em sobrecargas, por parte dos promotores privados.
- A contabilização financeira dos encargos de urbanização e o controlo do processo de recuperar esse investimento público, para ser rigoroso, exige um enquadramento mais sofisticado da gestão urbanística.
- A regulamentação de comparticipações nos encargos de urbanização e a cobrança de mais-valias continuam a ser questões controversas devido à confusa arquitectura do Direito sobre esta matéria.

- A interdependência concelhia é muito marcada sendo nítida a demarcação de uma unidade urbana, com aproximadamente 55.000 habitantes, centrada em S. João da Madeira e englobando 6 freguesias pertencentes a 4 concelhos. S. João da Madeira é portanto apenas a parte central de um agregado urbano.

Um processo de planeamento estratégico para ter coerência, flexibilidade de cenários e a dinâmica que lhe permita responder em tempo real às solicitações do desenvolvimento, tem de abranger o conjunto do aglomerado urbano. As relações intermunicipais estão a ser estabelecidas espontaneamente para enfrentar alguns problemas sectoriais. O ajustamento dos perímetros administrativos à estrutura do povoamento e dos usos do solo em geral, de modo a dar mais eficiência à administração do território, continua a ser uma questão melindrosa que envolve sentimentos bairristas primários facilmente explorados por discursos demagógicos. Daí a dificuldade do concelho de S. João da Madeira assumir a sua exacta dimensão territorial. Isto gere desequilíbrios na rede de equipamentos e infraestruturas. As freguesias envolventes (Cucujães, Arrifana, Macieira, Milheirós, Nogueira, etc.) não têm sequer rede de abastecimento de água e utilizam em grande parte os equipamentos de S. João da Madeira.

Note-se que uma parte significativa da população activa daquelas freguesias trabalha em S. João da Madeira. O crescimento populacional desta cidade tende a diminuir enquanto nas freguesias envolventes se continuam a verificar taxas de crescimento elevadas.

Para além deste problema estrutural, a Câmara Municipal de S. João da Madeira enfrenta actualmente os seguintes desafios:

- Modernizar o seu aparelho através de uma profunda reestruturação e ampliação dos serviços. Nesta linha necessita de criar um gabinete de planeamento estratégico, habilitado a desenvolver com qualidade o Plano Director Municipal, proceder à revisão do PGU e a coordenar a elaboração de Planos de Pormenor Urbanísticos, sendo estes últimos um dos principais problemas críticos na construção da imagem da cidade.
- Montar um sistema de gestão integrada que envolva todos os serviços nas acções do planeamento e mantenha a população informada sobre as opções e regras do desenvolvimento do concelho.

Professor Doutor Sidónio Pardal