

OS PLANOS TERRITORIAIS E O MERCADO FUNDIÁRIO

É chocante a quantidade de edifícios abandonados e em estado de ruína com que nos deparamos por todo o país, principalmente no centro das principais cidades. Esta situação coexiste e faz parte integrante da lógica de sustentação de um mercado imobiliário especulativo. Os prédios abandonados estão com um pé dentro e outro fora do mercado, na medida em que servem de entesouramento passivo e especulativo, levando o valor dos terrenos, avaliados com base nos índices dos planos, para patamares economicamente perversos e socialmente inaceitáveis. É espantoso que em Lisboa o preço do solo, avaliado com base na área de construção previsível, tenha aumentado mais de 50% nos últimos 12 meses. A par de um imenso parque edificado em estado de ruína constata-se um agravamento dos preços do solo, e estas patologias são ignoradas pelos planos territoriais e pela legislação que os enquadram. Até que ponto o sistema jurídico-económico, tal como está configurado, leva a que um edifício no centro de Lisboa alcance a máxima valorização do solo mantendo-se devoluto e em estado de abandono?

O território espelha os resultados de um planeamento negativo, atolado em conceitos indeterminados que, ao invés de promover, impedem o desenvolvimento. A saúde da economia depende sobremaneira do ordenamento territorial, das optimizações de traçados e exploração de redes, dos tempos de decisão, da disponibilidade do solo a preços razoáveis, da qualidade dos projectos e da confiança.

Como conceber e garantir o direito ao território à luz da lógica dos usos do solo? Como fazer valer a estética da paisagem e os direitos de uma propriedade privada cumpridora da sua função social? Como instituir o procedimento da classificação do uso do solo, merecedor de confiança, onde estão em jogo depreciações e valorizações da ordem dos milhões de euros por hectare? Como dar sentido operacional à estrutura cadastral da propriedade rústica no contexto do planeamento agro-florestal e gestão de espaços naturais? Muitas outras questões se poderiam apresentar como exemplo de matérias essenciais que não encontram resposta nos conteúdos do sistema de planeamento do território em vigor.

Os efeitos da panóplia de planos territoriais sobre os preços do imobiliário nunca são explicitados, constituindo um domínio oculto, explorado pelos mais diversos interesses e poderes. Este desencontro concertado entre os planos e o mercado fundiário distorce e encobre o processo de determinação dos usos, de formação do valor e de apropriação

do solo. Não menos grave do que ignorar o mercado fundiário é o desprezo pela estabilidade dos usos do solo, a qual deve de ser alicerçada nas economias locais e regionais, considerando com particular cuidado as necessidades das populações residentes.

A classificação, afectação e estabilização dos usos do solo depende não apenas de características biofísicas, que, por princípio, se apresentam como factores limitantes e não determinantes, mas decorre também e fundamentalmente de necessidades e capacidades sócio-económicas e de decisões políticas. Estes considerandos remetem para uma axiomática da procedimentalização em matéria de constituição de direitos relativos aos usos do solo, nomeadamente o *jus urbificandi* e o *jus aedificandi*, pondo fim ao reinado dos “pareceres técnicos vinculativos”, através dos quais se exerce um poder impróprio e arbitrário de emissão e sonegação de mais-valias simples. A confusão instalada maximiza os poderes administrativos na sua quase total desresponsabilidade, prejudica ou favorece de forma arbitrária os proprietários e fomenta a especulação, fragilizando as economias da procura útil. Mas o mercado e a dinâmica dos preços não são tudo e há uma parte significativa do solo que não tem enquadramento no mercado fundiário mas nem por isso deve ser tratada à margem da economia do território.

O sentido útil do solo enquanto bem de primeira necessidade confronta-se com as suas múltiplas formas de territorialização através das quais a sociedade organiza e controla a sua geografia económica, política e administrativa. O direito ao território é mais do que o acesso ao solo bruto, implica a fruição de um sistema cada vez mais sofisticado de redes e de relações que proporcionam conforto e segurança. O poder sobre a concepção e a disciplina das territorialidades afirma-se cada vez mais à escala local onde se concentram os utilizadores e consumidores dos serviços urbanos. Desde a década de 70, que o preço do solo urbano e urbanizável regista aumentos expressivos que não têm comparação com a evolução incerta do preço do solo rústico. Acontece, porém, que num país como Portugal, integrado na UE, há que considerar a natural emergência de novas procuras incidindo sobre produtos diferenciados, o que requer entendimentos antecipados e conceitos inovadores no domínio do planeamento territorial. O espectro da procura expande-se exigindo desdobramentos no estatuto da propriedade e novas regras que enquadrem a especificidade das configurações territoriais. Para responder a este desafio, o urbanismo tem de chamar a si a coordenação de um trabalho interdisciplinar entre as Engenharias, o Direito e as Arquitecturas, recuperando o primado da razão e da seriedade intelectual para uma prática de planeamento desorientada e desacreditada por irracionalidades instaladas e cultivadas.

Para a revisão dos PDM é necessário esclarecer conceitos e resolver situações, que em linhas gerais vamos seguidamente expor.

É fundamental acabar com a indeterminação das competências e a ambiguidade das tutelas nas relações entre a Administração Local e Central, sem escamotear o facto dos diversos organismos da Administração Central disputarem entre si poderes sobre o território de uma forma tal que permite a um simples funcionário intervir em qualquer processo de autorização ou licenciamento de uma forma atrabiliária. Na prática, e apesar do Código do Procedimento Administrativo, os processos relativos à elaboração dos planos e da maior parte dos empreendimentos de carácter urbanístico e edificatório ou relativos ao uso do território em geral, são susceptíveis de poderem ser obstaculizados por qualquer “Parecer Técnico” desfavorável, o qual se afirma dentro do processo sem qualquer exigência de argumentação, instalando-se à margem do contraditório e prevalecendo portanto como um poder opinativo, idiossincrático e desresponsabilizado. Esta teia de incertezas fomenta um jogo impróprio de estudos e projectos que se lançam com base na desconfiança que merecem os planos territoriais. A encomenda de estudos urbanísticos e turísticos para terrenos que não têm essa viabilidade de uso nos planos territoriais é muito frequente, revelando simultaneamente descontentamento, inconformismo e pressão sobre um sistema errado, que não é merecedor de confiança e que por isso não consegue fazer-se respeitar.

Por um lado é incerto o como e quando se consegue licenciar a execução dos usos e empreendimentos neles contemplados, por outro há razões para propor usos alternativos que contrariam os conteúdos do plano em vigor quando estes não satisfaçam os interesses e perspectivas do proprietário. Note-se que o proprietário conformista que se queira respeitador da lei, sujeita-se, em matéria respeitante a planos territoriais, a fazer figura de ingénuo. Por isso, são tão frequentes os estudos que partem de um programa que está em ruptura com os planos territoriais em vigor, o que é sempre ingrato e constrangedor na medida em que exprime uma recusa extremada, ao ponto de induzir investimentos significativos na explicitação de cenários alternativos, que se apresentam oficialmente para serem indeferidos e assim marcar o desencontro ou mesmo o conflito entre o designio expresso no plano e o estatuto jurídico da propriedade. Esta discrepância tem uma extensão e expressão tais que em grande parte explica as marcas do desordenamento territorial. Mas, a principal evidência deste confronto negativo está na evolução dos preços do solo e do imobiliário em geral, onde a oferta aposta sistematicamente no incremento experimental máximo do preço dirigido à venda e raramente ao arrendamento. No contexto actual, o valor de um imóvel sofre uma forte desvalorização

de mercado ao ser arrendado. O máximo valor para venda é alcançado com o prédio devoluto. No caso dos prédios rústicos esta condição também se impõe. Consta-se que a inflação dos preços contrasta com o quase congelamento das rendas e observa-se que estamos num teatro que favorece o negócio imobiliário especulativo, em detrimento da utilização social do território. À apropriação normal do território tende a ser penalizada pelo regime fiscal e pela dependência dos serviços em rede, os quais são explorados como monopólios materiais que são de sua própria natureza. Os consumidores desses serviços públicos são assim colocados numa situação de vulnerabilidade crítica, com o pretexto de que tais preços são ditados por uma suposta lógica de mercado.

Para dificultar mais a planificação do território acontece que a equação económica do espaço rústico está a sofrer profundas mutações devido aos novos paradigmas da economia agrária, confrontada com o problema das produções excedentárias e com a questão da conservação dos “valores naturais”. Em certa medida, a propriedade do solo rústico deixa de ser motivada pela exploração do solo como factor de produção, para ser utilizada como um estatuto que dá direito a aceder a subsídios para a “conservação da natureza”. A propriedade de uma parte do solo rústico, na medida em que se presta a ser uma forma de aceder a subsídios de conservação improdutiva da paisagem, gera problemas ainda mal compreendidos na relação entre as esferas pública e privada, e obriga a uma reflexão sobre o estatuto da propriedade fundiária na economia contemporânea.

A conjugação e concertação de competências e de tarefas entre o sector público e o sector privado coloca um desafio ao planeamento, o qual carece de uma definição a montante na Lei no que diz respeito aos direitos e deveres associados à propriedade fundiária. Um dos princípios a prosseguir pela Lei de Solos é o da neutralidade dos interesses do proprietário relativamente à dinâmica das alterações dos usos do solo considerada em sede de planeamento, e isso só é possível através duma procedimentalização que assegure a parametrização e controlo da distribuição de mais-valias simples. O problema complica-se ainda mais perante a necessidade de repercutir o controlo das mais-valias na razoabilidade dos preços finais do imobiliário, significa isto impedir que a parametrização das mais-valias não venha a beneficiar de forma oportunista a formação de lucros exagerados e indevidos.

Acontece, porém, que uma correcta política de solos e uma disciplina das mais-valias é uma condição necessária para a segurança do negócio do imobiliário, em particular do

sector da construção civil o qual carece de regras urbanísticas para proteger as suas margens de lucro.

É uma responsabilidade do Estado e dos Municípios assegurar o acesso ao território e a sua disponibilização, considerando que se está perante um bem essencial de primeira necessidade (como o pão, o ar, a água), e que, por isso, não pode ser objecto de uma gestão determinada por um jogo de mercado sujeito às leis da concorrência, às regras de um encontro livre entre a oferta e a procura. O mercado imobiliário ao ser determinado, em grande parte, pelos planos territoriais não obedece às regras da livre concorrência. Acresce que o solo, como bem escasso que é, não se presta a uma produção empresarial voluntarista e sem limites para responder aos desafios da procura.

Os usos do solo têm uma distribuição geográfica indutora de diferenças e hierarquizadora. Os usos são cada vez mais determinados e controlados por decisões político-administrativas, plasmadas com mais ou menos clareza e eficácia nos planos territoriais, e são cada vez menos decorrentes da vontade dos proprietários.

As limitações do mercado imobiliário têm sido sobremaneira agravadas pelas patologias do planeamento que se repercutem nos preços como factor de agravamento, entrando no role dos custos de contexto. A disponibilização do solo para as diversas funções sociais tem de ser processada dentro de um quadro que permita a intervenção de cada promotor no processo construtivo, introduzindo o seu valor acrescentado com margens de lucros razoáveis, de modo a obter-se o produto final a preços acessíveis, respeitando regras de mercado, regras urbanísticas e princípios de política de solos.

Os PDM de 1.^a geração, na prática, servem quase exclusivamente para legitimar a gestão urbanística corrente, de licenciamento de urbanizações e construções, sem cobertura de planos urbanísticos e, neste sentido, os PDM constituíram mais um sério retrocesso relativamente à Lei n.º 33 921 de 5 de Maio de 1944. O seu conceito de “áreas urbanizáveis” abriu caminho ao crédito hipotecário aplicado a terrenos rústicos que, a coberto do PDM, passaram a ser avaliados por usos e parâmetros virtuais que teoricamente não deviam ser invocados como direitos pelos seus proprietários. Está por avaliar a dimensão deste crédito hipotecário e os seus reflexos nos activos das empresas. Até que ponto esta realidade financeira, associada ao crédito hipotecário sobre terrenos urbanizáveis, foi alimentada pelos PDM sem que alguém tenha tido o cuidado de prever, de esclarecer e de prevenir uma situação de grande melindre que não pode deixar de ser tida em consideração no processo de revisão que está a decorrer, concretamente na

passagem do conceito de “áreas urbanizáveis” para o novo conceito de “áreas de expansão urbana programada”. Um simples terreno rústico urbanizável deixar de o ser em resultado da revisão do PDM não é a mesma coisa quando esse terreno se encontra hipotecado a uma entidade bancária por preços *maxime* de solo urbano. Vem a propósito invocar esta facticidade para a discussão sobre se as “áreas urbanizáveis”, consideradas nos actuais PDM, constituem ou não direitos. Não ignoramos a doutrina, aliás correcta, segundo a qual os conteúdos dos PDM, enquanto regulamentos administrativos, não constituem direitos na esfera privada. Para todos os efeitos, a Administração Pública e o Banco de Portugal não reagiram perante estes procedimentos e critérios de avaliação para a atribuição de crédito hipotecário tornando-se, de algum modo, coniventes com esta prática. A tendência e a tentação do sistema irá no sentido de ignorar o problema, deixando ao critério de cada equipa, à circunstância de cada caso, à vontade de cada organismo e também ao acaso a questão da revisão das “áreas urbanizáveis”, o que não será saudável. Previsivelmente, ocorrerá apenas uma mudança da designação sem qualquer alteração regulamentar substantiva.

Relativamente aos espaços rústicos, as famigeradas figuras da RAN e da REN irão continuar a impedir o ordenamento das estruturas agrárias e a correcta condução dos espaços silvestres. É curioso observarmos em muitos PDM a abertura para urbanização em terrenos de uso agrícola e silvestre para empreendimentos turísticos, indústrias, grandes superfícies comerciais, etc., a pretexto de não estarem abrangidos pelos regimes da RAN e da REN. Constatamos assim que estes regimes, para além da irracionalidade intrínseca da sua substância e da sua fundamentação, constituem, na prática, um instrumento utilizado para legitimar a entrega de imensos espaços agrícolas e silvestres ao uso urbano, à margem de uma lógica urbanística, fora dos perímetros urbanos e fora das “áreas urbanizáveis”. Acresce ainda que a viabilidade de tais empreendimentos fica entregue a uma discricionariedade imensa dos serviços que ditam sobre os regimes da RAN e da REN que, sendo absurdos numa perspectiva técnico-científica, são extremamente eficazes como instrumentos de poder sobre as actividades económicas. Este poder político e económico, impróprio e deslocado, mascara-se por detrás de uma falsa argumentação eco-ambientalista e, perante a insipiência do conhecimento sobre as políticas territoriais e do próprio Direito do Urbanismo, ocupam facilmente um espaço no sistema de planeamento com os resultados que estão à vista.

Os PDM carecem de uma base conceptual e de um corpo de leis esclarecedora do modo de enquadrar e conduzir as principais categorias de uso do solo (zonas únicas, urbano, agrícola, silvestre de produção e protecção). A demarcação espacial destes usos tem

que ter uma correspondência na segmentação do mercado imobiliário; e o estatuto jurídico da propriedade tem, por sua vez, de garantir direitos e deveres que assegurem a prossecução dos usos estabelecidos. Nesta linha, esperar-se-ia do PDM o estabelecimento de uma disciplina de uso comprometida com a programação de acções, por parte da Administração Central e Local, no sentido de implantar e conduzir o mosaico dos usos pretendidos. Portanto, para além da política urbanística, o PDM integra também a política florestal, agrícola e de áreas protegidas. Neste quadro, estamos perante um plano que conjuga e aplica ao território todas as medidas e acções que sobre ele se projectam, sejam elas oriundas de competências da Administração Central, Local e mesmo direitos constituídos com base em pretensões de iniciativa privada ou simples pretensões perfilhadas pelas entidades Municipais ou Estatais, com competência para tal. Por estas razões o PDM, embora sendo um plano coordenado pelo Município, tem um conteúdo que reúne os contributos de todos os organismos com implicações territoriais e é por isso que, sobre o ponto de vista lógico e funcional, o PDM se apresenta como o único plano territorial onde se processa e se gere a classificação e afectação dos usos do solo. Á luz do princípio da subsidiariedade, isto é a eficiência inerente à relação de proximidade, compete ao Município receber toda a informação relativa à ocupação e utilização do território concelhio e verificar as relações de compatibilidade, nomeadamente com as actividades e estrutura do povoamento da população residente. Da comissão de acompanhamento, presidida pela CCDR, espera-se que traga toda a informação relativa aos planos sectoriais dos diversos organismos do Estado que têm implicações sobre o espaço concelhio, observando as estratégias de nível regional e nacional com o qual deverá estar compatibilizado. Note-se que, à luz dos princípios constitucionais, a competência urbanística está essencialmente atribuída aos Municípios e o seu exercício deve ser procedimentalizado com base em disposições legais, nomeadamente no que diz respeito aos direitos e interesses associados às alterações do uso do solo e à correspondente parametrização e distribuição de mais-valias. É errado querer controlar a disciplina urbanística não através da Lei Geral e da sua procedimentalização mas recorrendo à criação de poderes de tutela aberrantes, trazendo para o nível dos serviços técnico-administrativos um poder abusivo que conflitua com a legitimidade do poder político e cultiva o escuro da arbitrariedade.

Convínhamos que, a transparência e a confiança que os planos devem merecer depende de uma clara distinção e separação entre os objectivos e as decisões programáticas que pertencem à esfera da argumentação e do poder políticos; e o trabalho técnico que tem o seu espaço próprio e não deve, de modo algum, ser utilizado para exercer um poder

directo e decisório sobre a economia do território, condicionando, de forma promíscua, o poder político a ponto de determinar, de uma forma oculta, a emissão de mais-valias e de menos-valias. O trabalho técnico das Engenharias e das Arquitecturas, associadas ao urbanismo, deve revelar-se e impor-se sem outros trunfos que não sejam aqueles que decorrem do seu próprio mérito. Podemos criticar os actuais planos quando estes enfatizam a sua componente administrativista com regulamentos despropositados e quantas vezes errados, impostos por uma burocracia viscosa e pesada, ao ponto de se constituírem como um grave obstáculo à inteligência e criatividade dos técnicos competentes e à vontade política esclarecida.

Professor Doutor Sidónio Pardal