

Ordenamento do Território

- Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território
- Planos Directores Municipais
- Valor do Solo
- Impactes Ambientais
- Plano Estratégico Nacional para o Desenvolvimento Rural



O PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO E A REGULAÇÃO DO MERCADO IMOBILIÁRIO

O solo materializa funções sociais, com dependências, usos e símbolos que o desdobram em procuras com múltiplos interesses e significados. Trata-se de um bem especial que transcende o contexto dos mercados e que se posiciona de forma complexa relativamente ao estatuto da propriedade. A terra como bem de produção agro-florestal tenderia logicamente a ter um valor correspondente à capitalização da renda fundiária. Teríamos, assim, um critério de referência para a análise dos valores e dos preços de uma parte significativa dos espaços rústicos, ficando de fora os espaços naturais onde se condiciona ou interdita a exploração económica da terra. Em meio urbano, o preço do solo decorre dos direitos de desenvolvimento autorizados. A localização relativa à estrutura do povoamento e às redes de infraestruturas, equipamentos e serviços, e a dimensão do prédio são variáveis com forte expressão na equação do preço.

Os factores determinantes do preço do solo rústico são, na sua essência, diferentes dos que entram na composição do preço dos prédios urbanos e urbanizáveis, mas, quando todo o território está sujeito à procura por parte de investidores que operam sobre a dinâmica dos usos do solo para além do conceito clássico de sentido útil e dos usos actualmente atribuídos em planos territoriais, praticando no sector imobiliário um jogo especulativo semelhante ao que se pratica nos mercados financeiros, é pertinente um esclarecimento sobre as diferenças estruturais que distinguem os dois mercados. Se a especulação, independentemente do juízo moral, é um direito inerente às regras do mercado bolsista, já no mercado fundiário e no imobiliário em geral é um abuso socialmente inaceitável.

A especulação não pode ser tolerada quando o proprietário se arroga o direito de manter prédios em estado degradado e de ruína sem que os planos territoriais prescrevam qualquer medida para contrariar tal situação. Para que o proprietário seja obrigado a manter o prédio conservado, em consonância com o uso e a função social que lhe são atribuídos em sede de planeamento territorial, é necessário um enquadramento legal da propriedade, dispondo o legislador basicamente de dois delicados instrumentos que podem ser complementares:

1. Intervenção directa sobre o prédio em estado de degradação, recorrendo, *in extremis*, à sua colocação em hasta pública, revertendo o produto da arrematação para o proprietário (ver “Lei de João Crisóstomo” de 1864);
2. Acentuação da carga fiscal para desmotivar a posse de prédios que não proporcionem uma renda anual através da sua normal utilização. Se este

imposto não for controlado em termos conceptuais e na sua aplicação, pode degenerar numa renda dominial em resultado de uma expropriação oculta em que o Estado chama a si um direito dominial de facto que lhe permite colectar sobre o prédio considerando um valor patrimonial presumido e não mais o seu rendimento. Os direitos da propriedade são aqui profundamente lesados, sem que, surpreendentemente, tal seja notado na sua real extensão.

Em todo o caso, o Estado é incontornavelmente chamado a decidir sobre os conteúdos do direito da propriedade e sobre as formas de intervenção pública para responder a necessidades sociais que se estabelecem fora das lógicas do mercado. Compete também ao Estado corrigir comportamentos do mercado fundiário socialmente prejudiciais. Esta intervenção pública opera com instrumentos de planificação física e de disciplina financeira enquadrados por regras de Direito. Porém, um sistema de planeamento incorrecto torna-se ele próprio causa de desordenamentos e de conflitualidades sócio-territoriais.

Esta vertente das relações entre o planeamento do território, as prerrogativas da propriedade, a componente fiscal, as políticas sociais (em particular as de habitação), o domínio operativo do mercado e o quadro de dependência territorial das famílias, das empresas, dos municípios e do próprio Estado relativamente ao solo e à sua base económica é matéria mal estudada e daí a confusão sobre as causas do desordenamento territorial de que enferma o país.

A ideia que se faz passar para a opinião pública é a de que o povo é rude, as autarquias cultivam o betão com provinciano mau gosto, os promotores imobiliários querem especular sem limites. Será de facto assim? É tempo de questionar a discreta Administração Central e o seu sistema de planeamento. A Administração Central sempre teve e exerceu todo o poder sobre os usos do solo, as urbanizações, os empreendimentos industriais, turísticos, o ordenamento agrícola e florestal, as áreas classificadas para protecção de recursos naturais. O insucesso urbanístico, paisagístico, ambiental e económico das políticas territoriais acontece em estreita obediência aos conteúdos e poderes do sistema de planeamento em vigor.

O valor do solo é cada vez mais determinado pelos direitos que lhe são administrativamente atribuídos, sendo o direito de urbanizar e de construir e os parâmetros que lhes estão associados os factores de maior incidência na formação desse valor. Justifica-se, por isso, que se atribua uma particular atenção ao processo de constituição desses direitos, porquanto, a coberto de um arrazoado tecnocrático, é exercido um poder administrativo oculto de emissão de mais-valias e de menos-valias. A invocação do princípio da perequação dos custos e dos benefícios em

sede de planos municipais de ordenamento do território não contribui para resolver a confusão sobre a questão das mais-valias simples.

Curiosamente, é-nos dado a constatar o facto dos planos territoriais serem omissos em matéria de preços do solo, comportamentos da oferta e da procura e mesmo as mais-valias geradas pelas disposições desses mesmos planos não merecem qualquer referência, o que é espantoso e revelador do carácter e dimensão do problema que o país enfrenta neste sector. Convenhamos que o preço do solo e as formas como este é classificado, afectado e disponibilizado são questões centrais para a ordem territorial.

No sistema vigente, os proprietários que não confiam nem se conformam com os usos estipulados nos planos podem optar pela retenção expectante do solo, o que, para além de impedir a implementação dos planos, inflaciona os preços e tem um efeito negativo sobre a localização e desenvolvimento das actividades económicas. Mas a resolução deste problema passa necessariamente pelo mérito garantístico dos planos, os quais devem ser merecedores de confiança pela seriedade das instituições e pela racionalidade dos argumentos, ideias e regras plasmados nos seus conteúdos.

Os PDM, no modo como configuram e regulamentam as áreas urbanizáveis, fomentaram a sua indisponibilidade para o serem de facto. Os proprietários bafejados pela sorte assumiram esses terrenos como activos valiosíssimos com taxas de valorização anual imbatíveis e, assim, estão criadas as condições indutoras de um entesouramento imobilista. Imensas áreas urbanizáveis mas na realidade indisponíveis atendendo ao preço especulativo que as torna inacessíveis a qualquer promotor sensato. Acresce que frequentemente o preço a que tais terrenos são colocados no mercado mais não visa do que testar a capacidade-limite da procura, já que não há interesse em vender. Em boa verdade, os terrenos urbanizáveis só serão lançados no mercado se e quando o proprietário tiver necessidade imperiosa de vender. O impreciso carácter imperativo dos planos territoriais e a indeterminada figura da "imposição administrativa" associada aos planos de pormenor não ajudam a defender o interesse público, o espaço de intervenção dos promotores e os interesses dos consumidores finais.

Ao elevado custo do solo rústico urbanizável acresce o risco e encargos devidos às indefinições e incertezas do processo administrativo e aos tempos de espera. A cristalização dos produtos configurados no plano e na operação de loteamento aumenta o risco de desadequação às exigências da procura e conseqüente perda de rentabilidade. Neste contexto de gestão, são favorecidos os grupos com grande

poder financeiro e capacidade de influência, o que restringe a oferta a um quase oligopólio para o qual é fácil controlar os preços a seu favor.

A especulação imobiliária, por si só, não dispõe de capacidade para induzir a alta dos preços. Na realidade, mais não faz do que aproveitar as condições favoráveis proporcionadas pelo regime do planeamento do território. Há casos em que o sistema de planeamento pode estar a causar situações de depressão sócio-económica, desvalorizando o parque imobiliário em zonas urbanas; acontece também provocar a queda dos preços em espaços naturais e outros solos rústicos, deixando-os à mercê de investidores marginais que agravam as disfunções territoriais.

Alicerçar uma política de solos municipal na aquisição de uma reserva de terrenos para conduzir neles o processo de crescimento urbano tem todo o sentido numa perspectiva de médio e longo prazo. Contudo, há que tomar cuidados para impedir que as instituições públicas cedam à tentação de se tornarem elas próprias agentes especuladores, maximizando mais-valias e lucros numa concorrência desleal com o sector privado e sem qualquer sentido regulador do mercado. As bolsas de terrenos municipais, abrangendo amplos espaços para a expansão urbana, são favoráveis às boas práticas de desenho e composição urbanísticas de integração social e moderação dos preços, embora todas estas virtudes fiquem sempre dependentes da clarividência e vontade políticas que se colocam para além da simples posse dos terrenos.

Se é verdade que o preço do solo não condiciona a implantação de grandes empresas, o mesmo não se pode dizer dos procedimentos administrativos quando têm demoras incompreensíveis e arbitrariedades inaceitáveis que se traduzem em custos de contexto insuportáveis. Mas o preço das instalações e a sua funcionalidade têm peso na decisão sobre a localização de novas empresas, naturalmente sensíveis ao volume dos encargos iniciais. A tese segundo a qual a inflação do preço do solo não tem efeitos sensíveis e negativos na economia parte de uma observação muito parcial. Bem vistas as coisas, podemos dizer que o sector da indústria da construção civil tem na especulação fundiária um factor de bloqueio à normal manutenção das suas margens de lucro.

Observe-se, por exemplo, a variação temporal de alguns preços significantes no empreendimento urbanístico da Expo'98. Em 1996, vendia-se o metro quadrado de área de construção autorizada para habitação a preços que orçavam em cerca de €210, confrontando-se, à época, com custos de construção que rondavam os €500/m². Presentemente, a área de construção indexada ao solo vende-se a preços

que ultrapassam os €750/m², enquanto a construção dificilmente atinge os €600/m². Se analisarmos as contas de empresas acessíveis e de referência, como as da EPUL, salta à evidência o estrangulamento das margens de lucro do sector da construção civil em resultado de uma política fundiária e urbanística desregulada.

Confiança, razoabilidade dos preços, fluidez nas transacções, níveis de oferta sustentáveis e orientação racional do investimento são predicados de um mercado imobiliário saudável que compete ao planeamento territorial promover. Para tanto, é fundamental coligir e difundir informação e difundi-la juntamente com as análises críticas.

A única informação que o público tem recebido de há poucos anos a esta parte resume-se aos anúncios em cadernos de imobiliário organizados pela imprensa, onde os proprietários interessados em vender publicitam as características dos prédios e o preço desejado. Obviamente, tais preços correspondem a valores máximos da parte da oferta para iniciar uma negociação, sendo errado tomá-los como preços de mercado. Não havendo informação trabalhada e difundida sobre os valores reais das transacções, a procura recebe e retém naturalmente uma informação que erradamente tende a ser assumida como "valores de mercado".

É fundamental a organização de um sistema informativo sério e equilibrado sobre o mercado, acompanhado de apreciações críticas diversas que revelem os pontos de vista de grupos de interesses do lado da oferta e da procura, de proprietários e promotores, de mediadores, de consumidores finais, de partidos políticos, de empresários da construção civil, de urbanistas, engenheiros, arquitectos, economistas, juristas... A publicação de cartas de preços concelhias referentes aos valores de mercado e aos valores considerados como metas em sede de objectivos dos planos territoriais daria porventura um bom contributo.

Professor Doutor Sidónio Pardal

Lisboa, 8 de Agosto de 2006