

## AS ÁREAS URBANIZÁVEIS E A URBANIZAÇÃO PROGRAMADA

Até 1964, o processo de urbanização desenvolveu-se numa matriz predominantemente pública, o que permitia a regulação do mercado e a retenção de mais-valias. A expansão urbana decorria de iniciativas municipais, assegurando aos particulares um amplo espaço de participação na construção de edifícios. Assim se construíram bairros como os de Alvalade e do Restelo, em Lisboa.

A partir daquela data, é formalmente reconhecida aos particulares a faculdade de promoverem urbanizações através da concessão de alvarás para esse efeito, sem acautelar a disciplina de parametrização e distribuição das respectivas mais-valias e à revelia de qualquer plano urbanístico. Neste contexto, a aprovação, indeferimento ou o simples protelar de uma decisão sobre um pedido de urbanização dependia das boas ou más vontades do aparelho administrativo das autarquias e do Estado.

A figura dos planos directores municipais (PDM), criada em 1982, instituiu o conceito de *áreas urbanizáveis* com a intenção, presume-se, de reduzir esta margem de discricionariedade, contemplando em plano a demarcação dos terrenos urbanizáveis, aos quais atribuiu um índice e uma volumetria máximos.

Esta medida, assim simplista, escamoteou a questão das mais-valias e, na prática, concedeu de facto aos proprietários dos terrenos contemplados nas manchas urbanizáveis o direito de urbanizar e todas as vantagens económicas daí decorrentes, sem regras e sem disciplina urbanística.

As consequências directas da atribuição deste “direito” equacionam-se nos seguintes cenários:

- o proprietário de um terreno urbanizável, automaticamente, face aos índices do plano, determina o valor do seu prédio, capitalizando para si o máximo das mais-valias prometidas no mercado;
- se o proprietário tiver capacidade de promoção, pode avançar com o processo de urbanização, os índices nunca serão inferiores aos máximos e colocará os lotes no mercado, procurando maximizar as mais-valias e os lucros que se confundem;

- um promotor que, à partida, antes do PDM, não disponha de terrenos urbanizáveis terá cada vez mais dificuldade em os adquirir a preços razoáveis;
- a tendência é para se gerar um mercado especulativo que se reflectirá no agravamento dos preços do produto final do imobiliário;
- neste quadro económico, tenderá a haver uma grande quantidade de terrenos urbanizáveis, a preços muito elevados, que se tornam inacessíveis. Assim, o enquadramento das áreas urbanizáveis, na forma como se apresenta, torna-as indisponíveis para esse fim. A probabilidade de um terreno urbanizável o ser de facto torna-se extremamente reduzida. Para isso contribuem também as vantagens proporcionadas pelo entesouramento passivo em prédios expectantes e devolutos. Nas últimas décadas, o máximo de rendimento do investimento imobiliário obtém-se precisamente através do incremento do valor do solo de prédios disponíveis para entrar no mercado a qualquer momento. Isso explica a quantidade de terrenos abandonados e de prédios em ruínas e mesmo de casas devolutas. O arrendamento proporcionaria um rendimento francamente inferior à valorização do prédio devoluto e constituiria um impedimento a esta valorização.

A lógica económica subjacente aos actuais PDM agrava os preços, que, neste contexto, só poderiam ser reduzidos através de um significativo aumento da oferta, isto é, do alargamento das actuais áreas urbanizáveis, não obstante elas serem criticadas, com razão, pelo facto de serem já desmesuradamente excessivas tendo em conta as necessidades reais do espaço urbanizado. Há que distinguir aqui duas questões: a do equilíbrio entre a oferta garantida e disponível *versus* ofertas potenciais ou mesmo virtuais, entre a procura útil gerada pelas necessidades básicas de pessoas e instituições *versus* procuras especulativas que sonham o sentido útil à propriedade imobiliária.

Para assegurar a disponibilização do território, para satisfazer as necessidades sociais e permitir um normal funcionamento do mercado, com fluidez e segmentação de produtos, de modo a responder também às necessidades das procuras mais fragilizadas, é preciso combinar um conjunto de instrumentos de planeamento, entre os quais se destacam os relativos à fiscalidade sobre a propriedade imobiliária.

Resumidamente, e sem querer ser exaustivo, vou referir alguns exemplos de fiscalidade operativa sobre o ordenamento do território:

1. o conceito de ***distrito fiscal afecto ao uso urbano***. Este conceito, utilizado em alguns Estados dos EUA, distingue-se pela sua simplicidade e eficácia, não obstante poder ser criticado pela propensão para a arbitrariedade nos seus critérios de demarcação. Os serviços de planeamento urbanístico, avaliando o comportamento do mercado, ponderam o alargamento do perímetro urbano de um aglomerado, anexando como área urbanizada um conjunto de espaços até então com o estatuto de terrenos rústicos. Consequentemente, os proprietários desses terrenos são notificados dessa decisão e têm um prazo para decidirem se optam pelo uso urbano, alterando o valor fiscal do prédio em conformidade, ou se escolhem pela continuação do uso rústico. Neste último caso, no futuro, quem quer que seja o proprietário do prédio em causa, se pretender urbanizar, terá de pagar os impostos respectivos ao valor urbano, retroactivamente, à data da notificação que demarcou o distrito fiscal afecto ao uso urbano. Se tiver optado por urbanizar, terá de proceder à urbanização e à rentabilização dos lotes num prazo relativamente curto, tal é o peso do imposto. Quanto aos terrenos que ficam no uso rústico, dentro do distrito urbano, estes perdem rapidamente a possibilidade de serem urbanizados por promotores privados. Apenas a Administração Pública passa a ter a faculdade de adquirir esses terrenos a preços pouco acima dos valores rústicos, considerando que o imposto retroactivo acima referido reverte a seu favor.
  
2. Outro sistema interessante, e mais sofisticado, é aquele que se pratica na Alemanha, que, com propriedade, pode ser designado por ***urbanização programada*** e que sinteticamente tem o seguinte desenvolvimento:
  - ao nível do planeamento regional ou municipal (PDM) são demarcados os perímetros urbanos consolidados, as franjas comprometidas com a urbanização, o polígono de contenção de ambos e uma ampla área disponível para a expansão que geralmente é um rectângulo;
  - a área disponível para a expansão (área urbanizável) é uma faculdade exclusiva da Administração Pública, nenhum proprietário privado pode invocar o facto do seu terreno estar localizado dentro desse polígono de expansão urbana para reivindicar o direito de urbanizar, o qual é explicitamente uma prerrogativa pública;
  - a autarquia avalia as necessidades de crescimento urbano para os diversos usos e funções, observa, de forma crítica, os preços do mercado imobiliário e estabelece um programa detalhado do crescimento urbano para um horizonte de 15 anos;

- Este programa, enunciando os diversos produtos para habitação, comércio, indústria, equipamentos e serviços, etc., assim como os preços previstos, é publicitado e a autarquia escolhe e negocia os terrenos rústicos que serão urbanizados;
- Para os terrenos escolhidos é desenvolvido um plano de pormenor e projectos de infraestruturas que serão promovidas pela autarquia com eventuais parcerias de entidade privadas, mas sempre dentro de um quadro orçamental que faz parte do processo do plano e que contempla os preços dos produtos finais com o cuidado de contrariar práticas especulativas.

A **urbanização programada** depende fundamentalmente da vontade política de regular o mercado, depende também da capacidade de desenhar o tecido urbano de forma integrada, isto é, combinando espaços para os diversos usos e utilizações, de modo a criar ambiente urbanos com carácter e sem efeitos de segregação negativa.

Professor Doutor Sidónio Pardal