A CLASSIFICAÇÃO DO SOLO E A FLEXIBILIDADE DO PLANO

LAND CLASSIFICATION AND PLAN FLEXIBILITY

José António Lameiras
Gestão Integrada de Projetos e Planeamento, Lda.
jalameiras@gmail.com

Teresa Corujo
Gestão Integrada de Projetos e Planeamento, Lda.
teresa.corujo@gipp.pt

RESUMO/ABSTRACT

Atualmente, a definição de áreas urbanizáveis obriga à sua delimitação rígida, o que se traduz numa maior dificuldade de acolhimento de oportunidades, na potenciação da especulação fundiária, na maior dificuldade de regulação do mercado e no incremento de uma atitude passiva por parte dos proprietários. A metodologia proposta procura ultrapassar esta questão e, em simultâneo, enquadrar as grandes preocupações que se colocam a uma política de solos consequente, melhorando a capacidade de resposta dos municípios na gestão de oportunidades e capacitando-os para uma intervenção mais ativa com vista ao cumprimento da estratégia estabelecida, diminuindo a incidência de especulação do solo e incentivando uma atitude proativa e criativa dos particulares.

Currently, the definition of areas for urbanization requires a rigid demarcation, which translates into greater difficulties in managing opportunities and regulating the market, enhancement of land speculation and the growth of a passive attitude by the land owners. The proposed methodology seeks to overcome this issue and at the same time to address the major concerns faced by a consequent land policy, improving the municipalities' capacity in opportunity management and enabling them to intervene more actively in order to comply its chosen strategy, reducing the incidence of land speculation and encouraging a proactive and creative attitude by the land owners.

Palavras-chave: Estratégia, Flexibilidade, Gestão de Oportunidades, Solo Urbanizável.

Códigos JEL: R11, R14, R52, R58

Keywords: Strategy, Flexibility, Opportunity Management, Urbanization Land.

JEL Codes: R11, R14, R52, R58

1. INTRODUÇÃO

O quadro de referência para a delimitação de áreas urbanizáveis remete para a definição rígida geográfica e quantitativa em planta de qualificação do solo das usualmente denominadas áreas de expansão, o que acarreta os seguintes problemas:

- Maior dificuldade no acolhimento de oportunidades: as dinâmicas surgidas durante o período de vigência do plano têm como obrigação a sua materialização nas áreas predefinidas como urbanizáveis;
- Potenciação da especulação fundiária: a valorização do solo através da mais-valia conferida pelo plano é o aforramento pretendido, não havendo disponibilização do solo para o mercado, o que se traduz, consequentemente, numa maior dificuldade na regulação deste;
- Atitude passiva dos proprietários, que não investem na urbanização dos seus terrenos, garantindo que está o aforramento pretendido com a classificação do seu prédio como urbano.

A propósito da elaboração da revisão do PDM de Óbidos, desenvolveu-se uma metodologia que procura ul-

trapassar esta questão e, em simultâneo, enquadrar as grandes preocupações que se colocam a uma política de solos consequente, nomeadamente no tocante a uma intervenção mais ativa das autarquias e ao cumprimento da estratégia estabelecida.

2. DICOTOMIA ENTRE SOLO RURAL E URBANO E O VALOR DO SOLO

Atualmente, a legislação portuguesa divide o solo em rural e urbano, incluindo neste último tanto o solo efetivamente urbanizado como aquele que se destina à urbanização. A esta dicotomia de classificação do solo em rural e urbano estão associados os efeitos acima referidos, nomeadamente a potenciação da especulação fundiária, a maior dificuldade de regulação do mercado e o incremento de uma atitude passiva por parte dos proprietários, uma vez que à classificação do solo como urbano não está associada a sua disponibilização para a construção da cidade, ainda que o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), na parte dedicada à execução de planeamento territorial, sistemas de execução e mecanismos de perequação compensatória, permita, no campo dos princípios e intenções, ultrapassar a retenção dos solos com fins especulativos e promover a sua disponibilização para fins públicos. No entanto, não se tem verificado a aplicabilidade efetiva destes sistemas e mecanismos, quer pela desarticulação entre os vários regimes que regulam esta matéria (Lei dos Solos, Código de Expropriações e RJIGT), quer por inépcia ou inércia das administrações.

Com efeito, entre os sistemas de execução que a Lei consagra, é o da cooperação o que melhor permite à autarquia direcionar as prioridades de transformação do solo indispensáveis à consecução da sua estratégia de desenvolvimento. Isto, por um lado, porque o sistema de compensação exige vontade e capacidade de concertação/partilha de interesses entre diferentes proprietários, o que ainda não faz parte dos hábitos e da cultura da nossa sociedade e, por outro, porque o sistema de imposição administrativa exige uma capacidade financeira que as autarquias não possuem e, sob o ponto de vista político, constitui uma atitude de confronto só utilizável em situações extremas.

Mas o sistema de cooperação tem também encargos para as autarquias, que podem constituir entraves à sua aplicação, nomeadamente os inerentes à expropriação para substituição de eventuais proprietários não interessados numa determinada operação de urbanização, sobretudo quando o valor da expropriação não reflete a edificabilidade média admitida para a referida operação e o valor do solo está sobrevalorizado pela classificação como urbano que lhe é conferida pelo plano.

Esta sobrevalorização do solo classificado como urbano, mesmo que não urbanizado, assenta na "perenidade" da sua classificação (ainda que o atual regime admita a reclassificação de solo urbano em rural) e na dispensa de deveres associados ao estatuto de propriedade, o que tem conduzido à situação atual, marcada pelos seguintes efeitos (Lameiras, Miranda, 2007, pp. 4-5):

- Excessivo peso do preço dos terrenos no produto final;
- Localização periférica de novos equipamentos urbanos em relação aos seus potenciais utentes, com a ocupação de terrenos em solo rural e, preferencialmente, com a procura de menores encargos de aquisição;
- Existência de terrenos vazios em áreas urbanizadas, não permitindo o devido retorno dos investimentos públicos feitos ao nível das infraestruturas e dos equipamentos;
- Sucessivo adiamento de investimentos na produção de espaço público;
- Manutenção do desejo de que todo e qualquer terreno seja incluído em solo urbano através dos instrumentos de planeamento dos territórios municipais, com vista ao aforramento e à manutenção de um valor elevado para um dado terreno, aparentemente para sempre;
- Estímulo das tendências dispersivas das construções para usos urbanos.

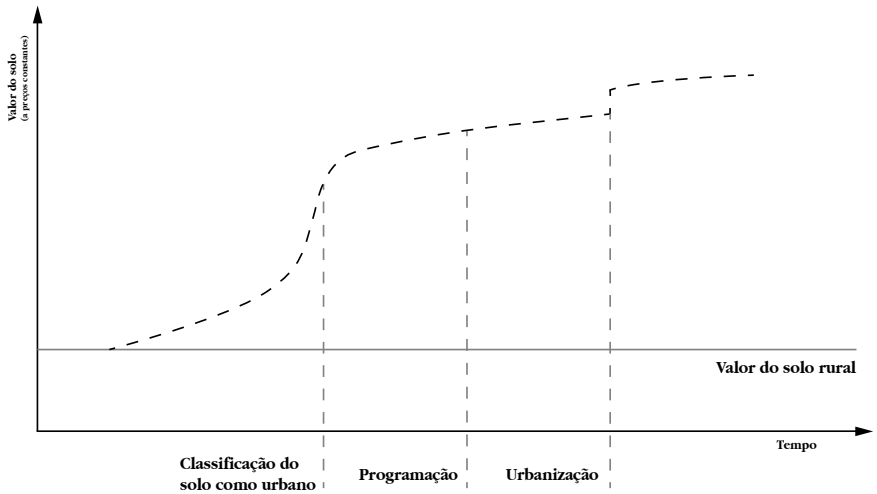
Neste sentido, a discussão sobre se o solo urbanizável deve ser uma categoria de solo urbano ou se deve manter o estatuto de solo rural até à sua efetiva programação, sendo então reclassificado como urbano, tem atravessado o contexto recente da revisão da Lei dos Solos (DGOTDU, 2011, p. 6).

Esta questão torna-se ainda mais fundamental quando se verifica que, no processo de formação do valor do solo num sistema não regulado, é um ato administrativo – o momento da classificação do solo como urbano – que determina o maior diferencial de valor, podendo mesmo dar lugar à criação de diferenciais de valor de solo baseados unicamente em expectativas subjetivas (incluindo a proximidade ou a contiguidade em relação ao perímetro urbano), sem que se tenha realizado qualquer investimento público ou privado no sentido do aproveitamento dos terrenos em acordo com o estabelecido no instrumento de gestão territorial eficaz (DGOTDU, 2011, p. 4).

Atualmente, o que se verifica é que, no processo de formação do valor do solo, é a inclusão no perímetro urbano que determina o maior diferencial de valor. A necessidade da programação prévia do solo urbanizável poderá introduzir aqui algum ajustamento, mas até ao momento, e face à forma como têm sido executados os planos diretores municipais de primeira geração (principais produtores de solo urbano), não é isso que acontece. Finalmente, a efetiva urbanização (com o necessário investimento em infraestruturas), determina um novo momento de valorização do solo, tendo por base já não o seu valor inicial, mas sim aquele que foi gerado pelas expectativas associadas à sua classificação.

Para alterar esta situação, torna-se necessário reduzir o diferencial de valor associado à inclusão do solo no perímetro urbano, reforçando o reconhecimento dos diferenciais de valor que estão associados à programação e à infraestruturação (DGOTDU, 2011, p. 5).

FIGURA 1. EVOLUÇÃO DO VALOR DO SOLO (SITUAÇÃO ATUAL)



Fonte: adaptado de DGOTDU (2011).

É neste sentido que a nova Lei de Solos espanhola (Lei n.º 8/2007, de 28 de maio de 2007) define os dois estados básicos em que o solo se pode encontrar na sua situação atual – rural e urbanizado –, incluindo no solo rural o solo para o qual os instrumentos de gestão urbanística prevejam a transformação em solo urbanizado, mas cuja urbanização ainda não ocorreu (Cardoso, 2007, p. 11).

Não se perspetivando, para a revisão da Lei de Solos portuguesa, idêntica definição, a proposta que se apresenta de seguida pretende abordar estas questões tendo em conta o nosso atual quadro legislativo.

3. DELIMITAÇÃO DO SOLO URBANIZÁVEL – PROPOSTA METODOLÓGICA

Tal como foi referido na "Introdução", a proposta metodológica que se apresenta em seguida foi desenvolvida no sentido de dar resposta às questões levantadas por parte tanto da equipa técnica como do executivo municipal no decurso dos trabalhos da revisão do Plano Diretor Municipal de Óbidos.

A premissa a partir da qual é construída a proposta metodológica é a de que o solo urbanizável, entendido como aquele que se destina à expansão urbana, se pode diferenciar em preferencial (que deve ser disponibilizado prioritariamente para a urbanização) e potencial (de reserva) e que, em princípio, o solo urbanizável definido no plano é não programado, devendo a câmara municipal proceder à sua programação quando necessário, inscrevendo-o no plano municipal de atividades.

O solo urbanizável preferencial será aquele para o qual já se conhece, com um grau de certeza aceitável, a necessidade e a disponibilidade para a urbanização, a programar pela câmara municipal e, muito provavelmente, a executar num sistema de cooperação.

O solo urbanizável potencial incluirá, em planta, uma área superior àquela que se considera necessária para urbanização no horizonte do plano, sendo o limite da área efetivamente urbanizável estabelecido em regulamento. Da totalidade do solo urbanizável como tal delimitado na planta de ordenamento, só poderá assim ser programada e, consequentemente, urbanizada a área definida de acordo com a legislação em vigor, tendo em conta as necessidades do município no horizonte do plano. No caso de Óbidos, as limitações à expansão dos perímetros urbanos são definidas pelo Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e do Vale do Tejo (PROT-OVT), que determina que a expansão não pode ser superior a 30% da área urbanizada consolidada, e desde que esta seja superior a 70% do perímetro urbano em vigor.

Esta definição de um solo urbanizável em excesso garante liberdade para a localização da área que será urbanizada, desde que em contiguidade com o solo urbanizado ou que tenha entretanto adquirido características como tal, respondendo de forma mais eficaz às dinâmicas que se venham a desencadear.

A delimitação destas áreas urbanizáveis potenciais terá em conta:

- O modelo territorial proposto, nomeadamente no que respeita à rede urbana;
- Os valores naturais;
- As condicionantes legais.

A execução deste solo processa-se no âmbito de unidades de execução, podendo a câmara municipal, para cada caso, definir a sua forma de participação através do sistema de execução a adotar.

A delimitação de unidades de execução poderá ser proposta pelos particulares, devendo a câmara municipal ponderar, em cada caso, o cumprimento de critérios preestabelecidos em regulamento municipal. Estes critérios deverão igualmente ser ponderados no caso de existirem propostas para unidades de execução concorrentes, isto é, propostas que esgotem a área programada para o período em curso pela câmara municipal, o que exige critérios definidos antecipadamente.

A câmara poderá ainda estabelecer uma base concursal para a urbanização de uma determinada área, caso isso se revele necessário.

Em qualquer caso, a programação destas áreas deverá ser feita através da sua inscrição na programação da atuação urbanística do município, incluindo ainda prazos para urbanização e edificação, regimes de parceria, aquisição e fiscalidade.

No final do período de vigência do plano, o solo que não seja urbanizado voltará a ser integrado em solo rural.

Esta evolução está patente nas figuras seguintes:

FIGURA 2. SITUAÇÃO ATUAL COM TODOS OS AGLOMERADOS EM SOLO URBANO

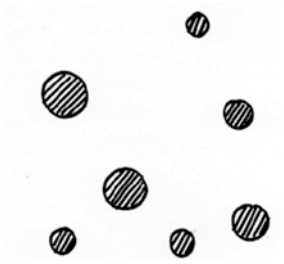


FIGURA 3. DELIMITAÇÃO DE ÁREAS URBANIZÁVEIS POTENCIAIS E RECLASSIFICAÇÃO DE UM AGLOMERADO COMO RURAL

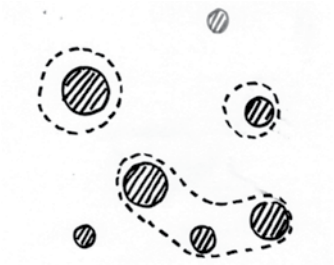
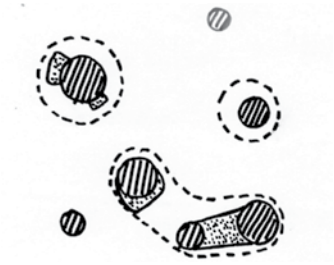


FIGURA 4. UNIDADES DE EXECUÇÃO PROPOSTAS EM FUNÇÃO DAS DINÂMICAS E DA GESTÃO DE OPORTUNIDADES



A opção pela figura da unidade de execução como instrumento para a operacionalização desta proposta tem por objetivo assegurar o desenho de conjunto da área a urbanizar, o que poderá ser conseguido através da definição prévia dos elementos que constituem a proposta da unidade de execução, sem perder operacionalidade e permitindo o escrutínio público das propostas através da discussão pública.

A hipótese de manter as áreas urbanizáveis potenciais em solo rural, transformando-as em urbanizadas através de um plano de pormenor (que promoveria igualmente a reclassificação do solo) perde esta operacionalidade, sobretudo devido ao tempo de elaboração e aprovação que esta figura de planeamento exige.

FIGURA 5. SITUAÇÃO FINAL DO SISTEMA URBANO, COM PASSAGEM A SOLO RURAL DAS ÁREAS NÃO URBANIZADAS

4. CONCLUSÕES

A proposta de delimitação das áreas a incluir no solo urbanizável em sede de plano diretor municipal apresentada neste artigo tem como objetivo dar resposta a algumas das questões que se colocam atualmente ao sistema de gestão territorial, no sentido de diminuir a incidência da especulação fundiária associada ao aforramento de mais-valias conferidas pela classificação do solo sem qualquer investimento ao nível da infraestruturação, aumentando efetivamente a disponibilização de áreas para urbanização.

De facto, a introdução destes diferentes momentos ou etapas para a efetiva urbanização do solo permite, por um lado, diminuir o diferencial de valorização conferido pela classificação do solo como urbano (uma vez que a classificação do solo como urbano, por si mesma, não é garantia de que este venha um dia a ser urbanizado) e, por outro, valorizar o momento da sua programação, ligando o valor do solo de forma mais direta ao seu estatuto.

Para além de diminuir a incidência da especulação do solo, esta proposta apresenta ainda as seguintes vantagens:

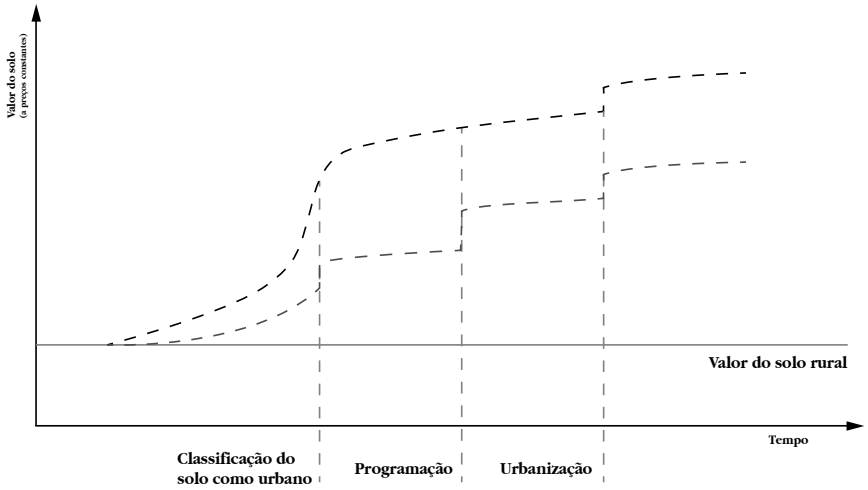
- Melhor resposta na gestão de oportunidades;
- Maior participação dos particulares, incentivando uma atitude pró-ativa e criativa.

Como principal inconveniente para os particulares, surge a possibilidade de pagamento de IMI urbano dos prédios incluídos em solo potencialmente urbanizável a partir do momento em que seja feita a atualização deste imposto. Será ainda de esperar uma eventual diminuição no investimento em atividades produtivas não urbanas.

Por último, refira-se a importância, para esta proposta, da operacionalização da programação da atuação ur-

banística baseada na estratégia definida pelo plano diretor municipal, explicitando as prioridades do desenvolvimento urbano, bem como do processo de monitorização e de gestão do plano. De facto, será neste campo que se jogará o sucesso de uma proposta como esta. Sem a definição clara e concreta de critérios para a programação das áreas a urbanizar, para a delimitação das unidades de execução e para as eventuais regras de base concursal a adotar, todo o processo verá diminuída a transparência que se pretende conferir.

FIGURA 6. EVOLUÇÃO DO VALOR DO SOLO (PROPOSTA)



Fonte: DGOTDU, 2011, p. 6.

5. AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem à Câmara Municipal de Óbidos. Agradecem ainda à Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira, à Dra. Ana Catita e ao Professor Doutor Jorge Carvalho pelas leituras e os comentários críticos que fizeram à proposta apresentada neste artigo.

6. BIBLIOGRAFIA

Cardoso, Isabel Moraes (2007), *A Nova Lei de Solo Espanhola – Contribuição para a Revisão da Lei de Solos Portuguesa*, DGOTDU.

Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (2011), *Preparação do Projeto da Nova Lei do Solo*, DGOTDU.

Lameiras, José António e Miranda, Manuel (2007), *Avaliação da Aplicação da Lei dos Solos.* DGOTDU.