

ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E POLÍTICA DE HABITAÇÃO: QUE CAMINHOS PARA PORTUGAL?

LAND USE PLANNING AND HOUSING POLICY: WHICH ROUTES TO PORTUGAL?

Jorge Carvalho

Universidade de Aveiro

jcarvalho@ua.pt

RESUMO/ABSTRACT

O artigo articula ordenamento do território com política de habitação, centrando-se em três temas que, face à situação existente em Portugal, se revelam de grande pertinência:

- Concentração *versus* dispersão edificatória;
- Reabilitação *versus* construção nova;
- Custo da habitação *versus* rendimento das famílias.

Para cada um destes temas é elaborado um diagnóstico e são apontados caminhos para a correção das deficiências detetadas. Tais caminhos são confluentes, podendo ser entendidos como contributo para o desenho de uma nova política fundiária e imobiliária.

Palavras-chave: Habitação, Ocupação Dispersa, Reabilitação Urbana, Rendimento Familiar, Ordenamento do Território

Códigos JEL: R14; R21; R31; R38; R52

The essay relates Land Use Planning and Housing Policy. In doing so, three subjects, considering the Portuguese contemporary context, come to surface with particular relevance:

- Compact versus sprawl;
- Renewal versus new constructions;
- Cost of housing versus household income.

For each subject a diagnosis is done and possible solutions are pointed out. These solutions are confluent and can be understood as a contribution to a new housing and land use policy.

Keywords: Housing, Sprawl, Urban Renewal, Household Income, Land Use Planning

JEL Codes: R14; R21; R31; R38; R52

Uma política de habitação não pode deixar de articular várias questões relativas aos alojamentos: localização, quantidade, características/qualidades, preço, forma e facilidade de acesso, utilização.

Algumas destas questões, com realce para a da localização, mas também a da quantidade e a das características tipológicas dos edifícios, são temas básicos de ordenamento de território, especialmente de territórios urbanos.

Vive-se em Portugal uma situação paradoxal: muitos fogos e infraestruturas espalhados pelo território, muito para além do necessário; e, não obstante, grandes dificuldades das famílias para acederem a uma habitação condigna.

Para resolver a situação, políticas de habitação e de ordenamento, políticas fundiária e imobiliária têm de ser pensadas em conjunto.

Nesta perspetiva integradora, perante a situação atual, surtem-nos três temas de inegáveis importância e atualidade:

- Concentração *versus* dispersão edificatória;
- Reabilitação *versus* construção nova;
- Custo da habitação *versus* rendimento das famílias.

Sobre estes temas nos debruçaremos, procurando, a traço grosso, formular diagnóstico e apontar caminhos.

1. CONCENTRAÇÃO *VERSUS* DISPERSÃO EDIFICATÓRIA

A dispersão edificatória é hoje uma realidade incontornável, em Portugal como em muitos outros países, viabilizada pela expansão das infraestruturas e pela democratização da acessibilidade criada pelo automóvel.

Muito discutida, tem sido predominantemente considerada indesejável, excessivamente consumidora de recursos naturais e financeiros. A atual política oficial portuguesa assume claramente esta posição (PNPOT, POLIS XXI, os diversos PROT), enunciando o objetivo de contrariar a ocupação dispersa.

Estará certa, esta atitude? Investigação desenvolvida entre 2008 e 2011¹ conclui que a dispersão é muito consumidora de solo e apresenta custos de infraestrutura na ordem do dobro relativamente aos da ocupação concentrada, mesmo diminuindo o respetivo nível de serviço. Justifica-se, pois, contrariar o alastramento da ocupação dispersa.

Mas, perante a atual realidade territorial, esta afirmação genérica não se afigura suficiente, havendo que completá-la com outros enfoques.

Desde logo, o princípio da racionalidade na utilização dos recursos convida à consideração e ao aproveitamento das infraestruturas já existentes. Para tal, há que admitir, ao longo de cada via, uma densificação que não ultrapasse a carga edificatória compatível com o nível de serviço das infraestruturas que integra².

Além disso, há que considerar a vontade dos utilizadores, as razões que os levam a optar por uma habitação localizada em ocupação dispersa. Do inquérito realizado aos habitantes das cidades alargadas de Aveiro/Ílhavo e de Évora (realizado no âmbito da obra atrás citada) conclui-se que, face às várias formas de ocupação residencial, o fator de maior apreço é o de uma habitação individualizada. Arriscando uma generalização (cientificamente a comprovar), dir-se-á que a dinâmica de construção de habitação dispersa traduz, no essencial, a procura de uma habitação individualizada a um preço compatível.

Perante este cenário justificam-se duas observações, a primeira relativa aos custos suportados pelo utilizador, a segunda sobre o encargo com as infraestruturas.

Quando se fala em “preço compatível” refere-se o preço do solo, o qual, obviamente, é menor em contexto de dispersão do que na antiga cidade concentrada. Mas, na vida da família, há que considerar outros custos, nomeadamente os da mobilidade. Considerando estes, as conclusões comparativas poderiam ser outras, especialmente na fase do ciclo de vida familiar correspondente à existência de filhos em idade escolar, exatamente aquela em que mais ocorre a procura de vivenda/casa grande. Numa atitude prospetiva, vale a pena ainda notar que o anunciado fim do petróleo/energia barata pode originar custos insuportáveis para esta opção de vida e um futuro abandono da edificação dispersa.

Voltando ao contexto atual, importa atentar no custo das infraestruturas correspondentes à ocupação dispersa (custos de investimento e custos de gestão/conservação)

e há que confrontá-los com as atuais taxas urbanísticas municipais. Logo se concluirá que, na grande maioria dos casos³, as vivendas espalhadas pelo território pagam um valor irrisório, quando comparado com os custos reais, e quando comparado com os praticados no âmbito da expansão urbana concentrada (na qual a edificação é quase sempre precedida de loteamento). Ou seja, a ocupação dispersa, exigindo infraestruturas mais caras, é a que menos paga. Dito de outra forma, a atual taxação urbanística municipal é irracional e até injusta, contribuindo fortemente para a dispersão, uma situação que deveria ser corrigida.

Em suma, a título conclusivo:

- O alastramento da ocupação dispersa deve, de facto, ser contrariado;
- As vias já infraestruturadas podem/devem admitir uma densificação edificatória compatível com o respetivo nível de serviço;
- As taxas urbanísticas devem desempenhar uma função pedagógica, fazendo perceber aos que optam por viver na dispersão que esta obriga a soluções dispendiosas de infraestruturas, mesmo com um baixo nível de serviço;
- Para responder à procura atual, que alimenta a dispersão, há que providenciar a oferta de lotes/edifícios para habitação individual em áreas de ocupação concentrada.

2. REABILITAÇÃO *VERSUS* CONSTRUÇÃO NOVA

Esta dicotomia coloca-se a duas escalas territoriais, complementares entre si: ao nível do tecido urbano (reabilitação urbana *versus* expansão urbana) e ao nível do edifício (reabilitação de edifício *versus* obra nova).

Um simples percurso pelo território ou um olhar sobre uma fotografia aérea⁴ permite constatar a expansão dispersa e fragmentada que tem vindo a ocorrer em Portugal, especialmente nas envolventes das cidades.

A consulta aos Censos do INE é também totalmente esclarecedora. Até ao final dos anos 70, alojamentos e famílias cresceram a par, sendo que, em 1981, no continente, existiam 1,16 fogos/família. Nos últimos 30 anos, o número de famílias aumentou 1,1 milhão, mas o número de alojamentos cresceu 2,4 milhões. Existem agora 1,44 fogo/família, abundando os fogos vagos e os de segunda residência, que em conjunto representam quase um terço do total.

Considerando o investimento no setor residencial, constata-se que, no ano 2000, em Portugal, a recuperação apenas representou 10,3% do total, enquanto na média europeia esse valor foi de 58,2%⁵. Esta diferença, abissal, é bem caracterizadora da situação.

¹ Carvalho, 2012, no prelo.

² Esta relação nível de serviço/carga edificatória é calculada/estabelecida através de uma abordagem custos/benefícios constante da obra atrás citada.

³ Carvalho, 2003, pp. 469-487.

⁴ Jorge, 2007.

⁵ MOPTH, 2004.

Porque tem isto acontecido? Podem ser apontadas algumas razões, de natureza macro, que se afiguram inequívocas:

- Ocorreram obras novas e não a reabilitação de edifícios, porque os promotores obtinham maiores lucros e os utilizadores preferiam as primeiras relativamente às segundas. A obra nova assenta em imóveis de menor custo (solo “virgem” contrapondo-se à existência de edifício a reabilitar), as condicionantes são menores, a construção é mais rápida e os resultados são mais seguros;
- Construiu-se muito, muitíssimo mais do que necessitavam as famílias, porque tudo se vendia. Em fase de crescimento económico, grande parte das poupanças das famílias foi canalizada para o imobiliário, percecionado como um investimento seguro, sendo que a multiplicação da segunda residência tem de ser entendida não apenas como ato de consumo mas sobretudo como aplicação financeira;
- Os edifícios foram ficando sem uso, muitos deles em processo crescente de degradação, porque também eles eram entendidos como reserva financeira, remunerada através da evolução da renda fundiária e, sobretudo, porque não pagavam quase nada de imposto. Esta situação teve alguma correção com a entrada em vigor do IMI (Decreto-Lei n.º 287/2003), mas muito insuficiente, já que a atualização do valor das matrizes de prédios antigos sem obras nem transações os manteve em valores muito baixos (ver artigo 15.º).

Também neste domínio, os documentos oficiais (PNPOT, POLIS XXI, QREN, Programas de Governo) reconhecem a necessidade de evitar este desperdício coletivo, traduzido no abandono do existente e no ir construindo de novo em novas localizações. Apontam então, inequivocamente, o objetivo da reabilitação urbana, objetivo para o qual já foram dados alguns passos, ainda tímidos.

Em síntese, o que há a fazer?

Perante a necessidade de inverter uma prática edificatória de âmbito nacional, há que utilizar instrumentos que atuem a essa escala, os quais são, fundamentalmente, os da fiscalidade. Esta deve ser perspectivada de tal forma que, para os promotores e para os utilizadores, a reabilitação surja como mais vantajosa do que a edificação nova⁶. Em concreto, há que:

- Fazer com que os imóveis sem utilização sejam crescentemente colocados no mercado (de venda ou de aluguer), o que acontecerá se o respetivo IMI for de valor significativo. Tal aumento da oferta originará, previsivelmente, uma diminuição dos preços;
- Eliminar o IMT, já que este, ocorrendo aquando da transação, dificulta o funcionamento do mercado;
- Diferenciar a fiscalidade incidente sobre empresas de construção civil (designadamente IRC), conforme façam reabilitação ou obra nova, beneficiando a primeira;
- Diferenciar a fiscalidade suportada pelos proprietários e/ou pelos utilizadores dos edifícios (IMI e/ou IRS), beneficiando as situações de edifícios reabilitados e as lo-

calizações em áreas assumidas como de reabilitação ou colmatação prioritária.

Complementarmente, ao nível municipal, há que:

- Dificultar operações urbanísticas de expansão, diminuindo os perímetros urbanos (o recente *Diário da República* 11/2009 já aponta esse caminho), estabelecendo condições infraestruturais e processuais para que isso possa ocorrer e aumentando os respetivos encargos urbanísticos;
- Promover operações de reabilitação urbana em áreas identificadas como estratégicas para o desenvolvimento e o ordenamento dos territórios urbanos, dinamizando parcerias entre proprietários, promotores e o próprio município. O Decreto-Lei n.º 380/99 há muito que aponta para a adoção de parcerias em toda a execução urbanística; e o Decreto-Lei n.º 307/2009, referente a “áreas de reabilitação urbana”, acentua essa necessidade e orienta o caminho a trilhar. Aguarda-se, agora, alteração a este diploma para, alegadamente, facilitar a sua aplicação.

3. CUSTOS DA HABITAÇÃO VERSUS RENDIMENTO DAS FAMÍLIAS

Referiu-se já acima que os fogos vagos e os de segunda habitação representam quase um terço do total. Esta situação de abundância de alojamentos, não obstante algumas variações, verifica-se em todo o território português.

Numa visão macro, salvaguardando a existência de necessidades em localizações específicas, pode então concluir-se que, globalmente, não existe carência quantitativa de alojamento e que, pelo contrário, existe excesso e desperdício. A questão que se coloca é a do acesso à habitação, é a do funcionamento do mercado: ausência de oferta efetiva de fogos que não estão a ser utilizados, compatibilidade dos preços com o rendimento das famílias.

Esta última problemática afigura-se essencial:

- O custo de uma construção relativamente económica ronda os € 600 /m² de abc (área bruta de construção); somando-lhe solo, infraestruturas, demais encargos e lucro, o seu preço poderá poucas vezes ser inferior a € 900 /m² de abc. Um alojamento com 100 m² de abc (dimensão média/baixa) tem, então, um preço dificilmente inferior a € 90 000. Perspetivando um rendimento bruto de 4%⁷, a renda mensal seria de € 300;
- O rendimento das famílias portuguesas em 2005 era, em média, de € 22 136 /ano⁸, o mesmo é dizer de € 1845/mês. Mas a variação entre rendimentos é enorme. Dividindo-o em quintis, verifica-se que o rendimento médio do quintil de menores recursos não chegava aos € 700/mês, que o do seguinte era de € 1120 e que o do quintil intermédio era de € 1507. Conclui-se, assim, que

⁷ Rendimento baixo, se considerarmos custos de manutenção e impostos, sendo de notar que em diploma atualmente em discussão relativo ao arrendamento se fala em 5%.

⁸ INE, 2008.

⁶ Ribeiro, 2005.

uma parte significativa das famílias, pelo menos 20%, não tem capacidade para aceder ao mercado de habitação e que, para a maioria, isso exige muito esforço.

Refletindo sobre como poderá ser assegurado o direito à habitação das famílias de menores recursos, surgem duas hipóteses, que podem/devem ser complementares: a do subsídio e a de menores custos de construção, diminuindo áreas e requisitos.

A última hipótese confronta-se com as crescentes exigências técnicas impostas à construção ocorridas nos últimos anos, nomeadamente nos domínios da segurança sísmica, da segurança contra incêndios, da acessibilidade (considerando pessoas com mobilidade reduzida), da acústica, do conforto térmico. O conceito de sustentabilidade e, designadamente, o de construção sustentável mais têm acentuado este caminho, nos domínios energético, do ciclo da água e do pré-tratamento dos resíduos.

Este crescendo de exigências, algumas plenamente justificáveis, até porque se traduzirão em poupanças futuras, outras talvez exageradas, vêm acrescentar custos iniciais à habitação, tornando-a ainda mais inacessível a famílias de menores recursos e dificultando/encarecendo muito a reabilitação.

Voltando ao preço da habitação, e continuando a reportar-nos a um fogo de dimensão banal (100 m² de abc), há que recordar que € 90 000 é um valor baixo que, em localizações mais valorizadas, poderá facilmente duplicar. Esta diferença de preço, função da localização, está fortemente correlacionada com os diferentes valores do solo (ou do imóvel preexistente). Ocorre então uma situação que, sendo racional do ponto de vista do mercado, é muito perversa na perspetiva do ordenamento do território:

- O rendimento de muitas famílias é incompatível com os preços dos locais mais adequados à instalação de habitação, pelo que esta tende a procurar locais menos caros, na periferia, originando uma ocupação fragmentada e dispersa;
- Edifícios e terrenos com localização e infraestruturação adequadas à localização edificatória vão ficando desaproveitados, uma situação que é alimentada pela convicção de que, para lá de conjunturas, sempre serão remunerados com valorização fundiária.

O que fazer, então, para atenuar estas questões inerentes a uma sociedade de mercado constituída por famílias de rendimentos muito desiguais?

As recomendações a fazer devem ser compatíveis com as anteriores, formuladas a propósito dos outros temas. Ver-se-á que são até, em parte, coincidentes:

- Antes de mais, as referidas alterações do IMI, para que os imóveis (edifícios, mas também terrenos para colmatação urbana) entrem de facto no mercado, fazendo baixar os preços;
- Seletivamente, em áreas específicas, dinamização de operações de reabilitação e colmatação urbana, com programas que se possam pagar a si próprios, articulando produtos de alto valor imobiliário com produtos a preços controlados. De notar que as áreas mais adequadas para o efeito são as que combinam centralida-

de com fraca presença edificatória e/ou usos obsoletos, desde logo pela sua potencial renda fundiária, mas também por permitirem intervenções altamente qualificadoras do território urbano onde se inserem;

- Nas operações de reabilitação urbana e na edificação a custos controlados, aplicação muito mitigada das referidas exigências técnicas à construção. A legislação em vigor, a referente à habitação social como a relativa à reabilitação urbana, já abre esta possibilidade, que deveria ser aprofundada;
- Organização, em cada município, de um banco de imóveis a preços controlados, eventualmente subsidiados, destinado a famílias de menores recursos. Tais imóveis, para se aproximarem da quantidade suficiente, não poderiam deixar de ser de baixo custo e, para evitar situações de segregação social, teriam de ser muito disseminados. Afiguram-se adequados dois tipos de oferta: aluguer imperativo de fogos de pequena dimensão, atualmente devolutos, após suficiente reabilitação; lotes destinados a autoconstrução em urbanizações de edifícios unifamiliares, de colmatação urbana, em localização semiperiférica.

4. NOTAS FINAIS

As recomendações formuladas articulam políticas fundiária, imobiliária e habitacional, inserindo-se numa visão global sobre ordenamento do território.

Exigiriam, para serem viáveis:

- Ajustes significativos do quadro legal em vigor e da *praxis* prosseguida nestes domínios;
- Equilíbrio económico, financeiro e fiscal: aumentos de impostos articulados com reduções fiscais; criação de renda fundiária calculada e repartida de forma rigorosa e transparente, assegurando o financiamento de uma oferta social;
- Forte articulação entre o Governo central e os municípios e entre estes e os diversos agentes presentes no processo de ocupação edificatória, nomeadamente proprietários e promotores.

Acresce que a situação atual, de travagem imobiliária e de crise económica e financeira, é bem menos favorável do que a anterior. Exige iniciativa pública, contas rigorosas, ponderação e determinação.

De qualquer forma: os diagnósticos feitos são suficientes; os caminhos para resolver os problemas existentes são hoje estreitos, mas estão razoavelmente perspetivados. Assim haja vontade e capacidade política para os trilhar.

BIBLIOGRAFIA

- Carvalho, Jorge (2003), *Ordenar a Cidade*, Coimbra, Editora Quarteto.
- Carvalho, Jorge (coordenador) (2012), *Ocupação Dispersa, Custos e Benefícios à Escala Local*, Direção Geral do Território (no prelo).

INE (2008), *Inquérito às Despesas das Famílias 2005-2006*, Lisboa, Instituto Nacional de Estatística.
Jorge, Filipe (coordenador) (2007), *Portugal Visto do Céu*, Lisboa, Editora Argumentum.
MOPH (2004), *O Sector da Habitação no Ano 2003*, Lisboa, Ministério das Obras Públicas, Transportes e Ha-

bitação, Secretaria de Estado da Habitação, Instituto Nacional da Habitação.
Ribeiro, Rui M. (2005), *Instrumentos Fiscais e Reabilitação Urbana*, dissertação submetida à Universidade do Porto para a obtenção do grau de mestre em Planeamento e Projeto do Ambiente Urbano, Porto.