

A Qualidade Urbanística como recurso estratégico para o desenvolvimento de Portugal

Ana Bordalo, Diogo Mateus, Mário Moutinho

Apresentação

Sobre o caos urbanístico em que o País se vem afundando desde há cerca de 30 anos, ainda nem tudo foi dito, mas a consciência da sua gravidade tem-se progressivamente sedimentado na sociedade portuguesa, tanto no plano formal como no social.

O caos urbanístico em Portugal é um facto generalizado e indesmentível. Tem raízes profundas em causas culturais antigas e na história recente, na ausência de uma política de solos eficaz, nas lacunas, no incumprimento ou no defeituoso cumprimento da legislação.

E não se trata só de clandestinos ou de bairros de lata mas também, e infelizmente, de loteamentos e obras, administrativa, jurídica e tecnicamente suportadas. Bairros e mais bairros promovidos, construídos e adquiridos muitas das vezes com recurso a financiamento que representa uma parte substancial da actividade bancária em Portugal

Regiões inteiras retalhadas ao sabor do lucro imediato. Infra-estruturas que atravessam cidades e campos num jogo sem alternativas. Concebidas em gabinetes e licenciadas, com os necessários pareceres técnicos das entidades competentes, mas vezes demais dados por técnicos sem formação própria ou, obrigados a pareceres positivos, nos termos da legislação em vigor!!!!

Estes são factos que dão conta da complexidade da situação.

O que é a qualidade Urbanística

Contrariamente ao que se pode pensar à primeira vista a Qualidade Urbanística não é apenas uma ideia vaga sujeita totalmente à subjectividade de cada cidadão.

Nos últimos 15 anos tem-se assistido a um esforço particularmente importante com vista ao melhor conhecimento das realidades urbanas (citadinas e rurais) e concomitantemente ao desenvolvimento de ferramentas que permitem avaliar a vasta teia de relações que compõem a Qualidade Urbanística.

Refira-se em particular o trabalho de criação de indicadores de qualidade urbanística possibilitando cada vez mais daí retirar as orientações necessárias, para elaboração de políticas de urbanismo e de ordenamento do território. De forma resumida pode-se considerar que para lá dos indicadores socio-económicos pertinentes para o entendimento da Qualidade Urbanística são hoje reconhecidos 2 ordens de indicadores que podem ser agrupados da

seguinte forma

- a)- Indicadores com implicação no sector da construção e obras públicas: Enquadramento paisagístico, tratamento de áreas publicas, traçado urbano, reabilitação de áreas degradadas, enquadramento ambiental, acessibilidades e transportes, proximidade de serviços de primeira necessidade.
- b)- Indicadores com implicação na gestão urbanística: níveis de transparência e de contractualização entre cidadãos promotores e administração, clarificação de políticas públicas de acesso à qualidade urbanística

Em termos europeus deve ser referenciado todo o trabalho desenvolvido relativamente à definição e estabelecimento de indicadores de qualidade Urbanística que permitem não só uma avaliação do estado actual mas sobretudo como uma forma de, com maior exactidão, promover as acções mais ajustadas a uma intervenção coerente e concreta para a promoção da qualidade urbanística e, consequentemente, da vida dos habitantes.

O Sector da Construção Civil e Obras Públicas

A qualificação urbanística do País está profundamente articulada com o sector da construção civil e das obras públicas.

O impacto do Sector da Construção faz-se sentir, a montante e jusante nas empresas fornecedoras de materiais, de produtos e de serviços e é do conhecimento geral que cada emprego directo criado no sector da Construção implica a criação de mais três postos de trabalho no conjunto da economia. Alias *“A cadeia de interligações do Sector da Construção é provavelmente a mais complexa e extensa de todos os sectores da economia. Consequentemente, a actividade da construção tem também um importante impacto sobre o Emprego. O conjunto de serviços e produtos providos pelo Sector da Construção é gerador de externalidades positivas para as restantes actividades, contribuindo para o incremento da produtividade global da economia.”*¹

Em Portugal, tal como nos outros países europeus, este sector é da maior importância no conjunto da economia e representava, em 2000, nada menos que 8% do VAB, 51% da FBCF, e 12 % do Emprego. Estes valores ainda são superiores na União Europeia e ainda mais

¹ O Sector da construção Diagnóstico e Eixos de Intervenção, Afonso F. , Sequeira A., Morais J., Hill L., AECOPS, AICCOPN, ANEOP, IAPMEI, 1998.p.22

elevados nos EUA e no Japão.² No II trimestre de 2004, aparte do sector da construção na FBCF representava 53% no conjunto da economia nacional.

Relativamente ao emprego que de modo geral tem vindo sempre a crescer situa-se actualmente acima dos 550.000 postos de trabalho ou seja 11% do total nacional.³ Também se deve referir que as taxas de crescimento do produto deste Sector, têm ultrapassado regularmente a evolução do Produto Interno Bruto (PIB).

No total da actividade do sector, o investimento das famílias, o qual é quase exclusivamente destinado para fins residenciais, representa cerca de 50%. O investimento público concentrado sobretudo em infra-estruturas eleva-se a cerca de 35 % e o investimento empresarial representa cerca de 15 % da produção do sector.

Neste último caso o investimento abrange a totalidade dos sectores da economia podendo ter por referência os seguintes valores: escritórios 25%, indústria 25%, comércio 20%, lazer 10%, agricultura 5%.

A qualidade urbanística passa também pelo desenvolvimento da parte de actividade do sector na reparação e modernização do actual parque edificado, sendo que este aspecto se liga de forma ainda pouco estudada a uma lógica cultural, provavelmente mais determinante que qualquer outra. Globalmente a parte da reparação e modernização, em particular do parque residencial, é bastante inferior à do residencial novo, da engenharia civil e do edificado não residencial.

A qualidade Urbanística passa também por regulamentação de legislativa em falta, nalguns casos há mais de 10 anos e pela revisão de legislação caduca e daquela que traz no seu seio ideias contrárias ao desenvolvimento do País.

A Reforma da Tributação do Património, e mais concretamente a Portaria n.º 1426/2004 de 25 de Novembro, que determina os coeficientes de localização (mínimos e máximos) a aplicar em cada município, ao abrigo do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI), aprovado pelo DL n.º 287/2003 de 12 de Novembro, veio demonstrar a forma incoerente como tratamos a qualidade urbanística. Os concelhos com maior densidade, maior nível de infra-estruturas e serviços, possuem coeficientes mais elevados. Ora à luz dos conceitos elementares da sustentabilidade, seria natural que os valores relativos às áreas qualificadas fossem substancialmente inferiores a outras, sem “qualidade” desincentivando a

² O Sector da Construção Civil e Obras Públicas em Portugal: 1990-2000, Maria Ioannis Baganha, José Carlos Marques, Pedro Góis, p.9 www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/173/173.pdf

³ Jornal da Construção AECOPS, 2004-12-16

proliferação de construção sem qualidade arquitectónica, estrutural e urbanística.

Também o recente, e polémico DL 68/2004 de 25 de Março, que obrigou ao preenchimento da Ficha Técnica da Habitação, peca, a nosso ver, pela falta de preocupação relativamente às estruturas e às infra-estruturas urbanísticas programadas.

A título de exemplo lembremos que em 2001 existiam em Portugal: 568 886 alojamentos sobrelotados, 114 183 alojamentos integrados em edifícios muito degradados e 326 008 alojamentos sem pelo menos uma das quatro infra-estruturas básicas (electricidade, instalações sanitárias, água canalizada e instalações de banho ou duche), afectando cerca de 9% dos alojamentos portugueses.⁴

Acresce ainda o mau estado interior e da envolvente de parte considerável dos edifícios públicos (equipamento escolares, de saúde e da administração central e local.

Esta situação contribui para a medíocre qualidade do parque habitacional nacional. Grave relativamente ao interior das habitações mas mais precária ainda relativamente ao enquadramento urbanístico.

Por exemplo existem vastas áreas de clandestino de residência e mesmo de férias que possuem as infra-estruturas básicas e se espalham por áreas urbanisticamente degradadas ao mesmo tempo que o País está coberto de loteamentos/urbanizações cujos prédios e as envolventes se degradam a ritmos altamente preocupantes.

Apostar na Qualificação Urbanística do País

Mas apesar destas constatações somos obrigados a reconhecer que os valores investidos no sector da Construção, correspondentes à qualidade urbanística são, em Portugal, perfeitamente marginais no cômputo geral da construção civil e das obras públicas.

Pior ainda, devido à ausência de um planeamento cuidadoso e integrado, grande parte dos investimentos com a qualidade urbanística pontualmente realizados, traduzem-se em obras de cosmética, de manutenção cara, carentes de sustentabilidade e com benefícios reais ainda mais modestos e duvidosos.

Por isso, a qualidade urbanística não produz em Portugal nem riqueza nem bem-estar.

Acreditamos que será certamente um dia assumida como uma prioridade nacional. Qualidade no novo, mas também na não menos importante componente de requalificação

⁴ cf. A Evolução do parque habitacional português: Reflexões para o futuro Duarte Rodrigues, Serviço de Estudos, Direcção Regional de Lisboa e Vale do Tejo, Instituto Nacional de Estatística, 2002, p 10

imposta pelos maus-tratos urbanísticos a que o País tem sido sujeito.

Neste quadro, tudo indica que existe espaço em Portugal para encarar a qualidade urbanística de forma abrangente como uma necessidade urgente para satisfazer.

A qualidade urbanística é um bem, que, generalizadamente, é desejado no acto de adquirir, de renovar ou de investir.

Quem adquire, renova ou investe, particular ou empresa (e assim devia também ser para o Estado) deseja cada vez mais qualidade na partida e garantia no decorrer dos anos que as condições urbanísticas do enquadramento não vão ser alteradas/degradadas abruptamente.

Estamos a falar de componente física da qualidade urbanística em total articulação com a componente contratual que cria novas condições de confiança. E este casamento é obrigatório !!!

Parece então razoável afirmar que a opção na qualidade urbanística pode, por si só, significar um acréscimo perto dos 15 %, aos valores globais da construção civil, o que representaria um acréscimo no PIB certamente superior a 1% e a criação de 90.000 postos de trabalho, com indução no emprego também a montante e a jusante, das intervenções do foro urbanístico.

O valor acrescido de 10 a 15% necessário para a introdução da Qualidade Urbanística, não parece ser suficiente para alterar negativamente as regras do jogo, mas antes pelo contrário contribui para a valorização do próprio investimento, sobretudo se pensarmos, que o seu efeito em termos de crédito, se divide e estende por todo o período de amortização

No entanto devemos considerar que o efeito deste acréscimo do investimento na qualidade urbanística deverá ser ponderado tendo em consideração os sectores da construção em que será aplicado: residencial novo e reabilitação, serviços e infra-estruturas.

Além do mais, devemos ter em consideração que “a produção do Sector da Construção, dada a sua natureza e a dos processos construtivos utilizados, é levada a cabo de forma descentralizada, o que faz com que os efeitos multiplicadores sobre o Produto e o Emprego, atrás descritos, sejam sentidos nas diferentes regiões, contribuindo, assim, para um desenvolvimento regional mais equilibrado.

Em conclusão, um Sector como o da construção, que desempenha um inigualável papel na promoção do crescimento económico, com efeitos profundos sobre o nível da produção e do emprego realizados no conjunto da economia, e que assegura, igualmente, uma repartição regional mais equilibrada desse crescimento, constitui-se como factor decisivo para o reforço da coesão social.”⁵

⁵ *O Sector da construção Diagnóstico e Eixos de Intervenção*, Afonso F. , Sequeira A., Morais J., Hill L., AECOPS, AICCOPN, ANEOP, IAPMEI, 1998, p.23

É certo que a habitação tem um peso fundamental no endividamento das famílias. Mas isso não é forçosamente uma coisa má !. Em primeiro lugar porque a compra de habitação é um investimento. E esse investimento é para a maioria dos portugueses provavelmente o único possível de ser feito ao longo da vida.

Em segundo lugar porque é a única maneira que a população em geral tem de dispor de condições de habitação dignas, com implicações na qualidade de vida nas suas múltiplas vertentes (sociabilidade, saúde, conforto...) . e isto apesar de ser frequente que as expectativas urbanísticas assumidas no acto da aquisição são goradas por obras e licenciamentos posteriores, de iniciativa privada ou ainda mais grave de iniciativa da administração local e central.

Aliás, a relação entre endividamento e aforro tem evoluído num quadro particularmente favorável, onde a “estabilidade dos juros” e o enquadramento de Portugal nas políticas europeias têm contribuído como factor de confiança.

É particularmente significativo que o conjunto dos empréstimos bancários a particulares para aquisição de habitação juntamente com os empréstimos a empresas do sector da construção e ao subsector de serviços das “actividades imobiliárias” se situa desde 2000 ao nível de 50% do total de empréstimos bancários ao sector privado não financeiro, representando actualmente valores superiores a 50 000 Milhões de Euros. De notar também, que o sector empresarial também orienta para a construção civil parte substancial dos empréstimos que solicita.

As ONZE regras para a promoção da Qualidade Urbanística no sector da Construção civil.

1. Maior exigência e fundamentação na elaboração dos instrumentos de planeamento (PDM, PU, PP, POOC e outros)
 2. Desenvolvimento das exigências de previsão relativamente às infra-estruturas, serviços e áreas verdes e de estacionamento.
 3. Extinção da figura de loteamento enquanto instrumento (ilegal aliás) de ordenamento do território, passando a ser priorizada a existência de Planos de Pormenor ou outros a criar mais abrangentes.
 4. Articulação da fiscalidade com a Qualidade Urbanística (mais qualidade igual a menos impostos) mesmo que seja necessário introduzir correcções baseadas por exemplo no IRS e no IRC (correção/inversão dos coeficientes do Imposto Municipal sobre Imóveis determinado pela Portaria 1426/2004 de 25 de Novembro).
-

5. Envolvimento do Sistema Bancário com vista a definição de políticas de crédito fazendo intervir correcções (por exemplo ao nível do juro) beneficiando as operações qualificadas e penalizando (até à recusa eventual) as operações imobiliárias desclassificadas urbanisticamente, com base na existência de Planeamento e respeito pelos indicadores de Qualidade urbanística.
6. Envolvimento criativo das empresas do sector, apoiado por medidas visando a sua modernização e a qualificação dos seus recursos humanos, com vista a um desempenho mais qualificado
7. Envolvimento do Sistema de Ensino Superior, por um lado com vista à formação específica de Urbanistas de forma a dotar progressivamente o País de recursos Humanos devidamente qualificados e, por outro com vista à disponibilização de formações complementares (Graus académicos, cursos de especialização e formação ao longo da vida) nas áreas profissionais contribuintes (Direito, Geografia, Gestão, Engenharias, Arquitectura, Medicina, Sociologia) Envolvimento não menos importante na reconversão profissional de jovens detentores de qualificações nas áreas afins , onde por falta de atempada previsão existe um desemprego dramático.
8. Regulamentação da profissão de Urbanista (natureza, formação e deontologia) de acordo com as Orientações Europeia e conforme a decisão tomada por unanimidade na AR no passado dia 9 de Dezembro sobre esta matéria, na sequência de petição apresentada pela Associação Profissional dos Urbanistas Portugueses (APROURB)
9. Promoção de uma cultura para a Qualidade Urbanística incluindo acções orientadas para o ensino primário e secundário.
10. Aumento do investimento em investigação científica orientada para o urbanismo como forma de aumentar o conhecimento melhorar a formação e a prática urbanística em Portugal.
11. Implementação de um sistema nacional de articulação dos diferentes instrumentos de gestão territorial, técnicos e legais.

Estamos a falar de um sector da economia ainda por descobrir na sua dimensão estratégica para o desenvolvimento do País. Mas este é um salto de qualidade que o País terá forçosamente que dar, mais cedo ou mais tarde.

E essa qualidade significa mais e melhores empresas, mais tecnologia, melhores índices de produtividade, melhor e mais seleccionado financiamento, melhor qualificação profissional em todos os domínios e certamente no domínio do planeamento urbanístico.

A isto se devem acrescentar melhorias a nível da saúde, da segurança e do meio ambiente, o que se traduzirá por certo num multifacetado acréscimo do bem-estar social.

Lisboa, 14 de Janeiro de 2005