

# ordenar MELHOR o território do GRANDE PORTO

O Grande Porto constitui um território diversificado onde coexistem espaços fortemente urbanizados e densificados com espaços predominantemente rurais. O ordenamento do território no País e, em especial no Grande Porto, padece de graves problemas, alguns dos quais poderão vir a ser resolvidos a médio prazo. Uma política ambiental só é efectiva se tiver em consideração outras políticas sectoriais e resultar de uma perspectiva global e integradora para o desenvolvimento. Hoje em dia cada vez mais se cruzam conhecimentos e se aproveitam as potencialidades de uns para auxiliar a resolução dos problemas de outros. Neste contexto, a economia do ambiente oferece mecanismos que podem constituir importantes auxiliares para o ordenamento do território. Efectivamente, a utilização de mecanismos de mercado, embora revestida de alguma polémica, cria condições para que sejam alcançados determinados objectivos da política ambiental.

## Equidade na distribuição dos benefícios da urbanização

A definição dos usos possíveis do solo é efectuada através do seu zonamento em sede de PDM. Ora este zonamento cria inevitavelmente injustiças, porquanto alguns proprietários vêem os seus terrenos ganhar capacidade construtiva e ficar fortemente valorizados (auferindo de uma mais-valia directa) enquanto outros, muitas vezes sem razão aparente, não. Esta situação de desigualdade cria uma forte pressão sobre a administração para aumentar exageradamente as áreas urbanizáveis. Os lucros e mais-valias da urbanização tendem a concentrar-se nos proprietários com terrenos com capacidade construtiva, contribuindo para o inflacionamento dos seus preços, enquanto outros proprietários ficam obrigados a suportar um elevado custo de oportunidade sem serem por isso compensados. Trata-se de uma injustiça de facto que merece ser resolvida ou pelo menos minimizada de modo a garantir a máxima eficácia dos instrumentos de planeamento territorial e a capacidade de intervenção da própria administração.

## Urbanização e externalidades

Enquanto que em alguns problemas ambientais o conceito de externalidade é bastante evidente e intuitivo, noutros casos é mais difícil de estabelecer. Porque se trata de custos não incorporados no preço final do produto, estes devem, tendencialmente, ser internalizados.

O caso da urbanização é mais complexo. Se por um lado a dispersão urbana, a construção de fraca qualidade, a criação de espaços degradados e o uso excessivo de solo podem ser considerados externalidades negativas, por outro, a edificação tende a valorizar o terreno em que se insere e a zona envolvente. O mesmo acontece com a construção de praças e de espaço público bem concebido. Uma política de ordenamento séria deve, no mínimo, procurar maximizar as externalidades positivas e minimizar as negativas, o que significa proceder a um planeamento cuidadoso através do zonamento adequado do solo e da contenção dos perímetros urbanos, impondo limites à sua ocupação.

## Mercados ambientais e taxas Pigouvianas

O objectivo de ambos os instrumentos é atingir determinados níveis de qualidade ambiental ao menor custo para a sociedade. Por simplicidade, consideremos o exemplo de uma empresa poluidora. Aplicando uma taxa Pigouviana ou criando um mercado de direitos de emissão transaccionáveis, a poluição possui um custo de oportunidade equivalente à taxa aplicada ou ao preço das licenças. Por este motivo há um incentivo directo à redução das emissões sempre que isso sai mais barato do que poluir. Como todos os agentes procurarão, em princípio, reduzir os seus custos, o custo marginal de redução de emissões é igualizado entre todos. Empresas com custos de abate menores tenderão a poluir menos, enquanto que outras, com custos superiores optarão por reduções inferiores e por adquirir mais direitos de emissão (ou pagar a taxa correspondente).

## Um mercado de direitos de construção

A adopção de um mercado de direitos de construção teria o benefício de:

- impor limites visíveis à edificação total permitida;
- criar um valor de mercado para o direito de urbanizar ou edificar que, para os limites definidos, reduz os custos totais para a sociedade;
- permitir uma distribuição mais justa dos benefícios e mais-valias decorrentes da existência de planos de ordenamento e da urbanização;
- conferir à administração mecanismos de controlo mais eficazes para o cumprimento desses planos.

Ao contrário do que acontece actualmente em Portugal, em que um proprietário de um terreno urbanizável pode, em princípio, nele construir com uma licença da autarquia, através do mecanismo agora proposto, o empreendedor teria ainda de utilizar um conjunto de direitos equivalente à área bruta de construção (medida em metros quadrados, por exemplo) pretendida. Caso não os possuísse, o proprietário teria de recorrer ao mercado, à semelhança do que acontece numa Bolsa. A utilização dos direitos de construção, sua compra ou venda, seria acompanhada do débito, crédito ou novamente débito, respectivamente, na "conta" do proprietário em causa, através de um registo permanentemente actualizado.

## A relação com os instrumentos de ordenamento do território

O mercado criado não teria capacidade *per se* de fazer política urbanística, matéria que resulta de opções políticas expressas em planos de ordenamento territorial, elas próprias tomadas no seio de uma democracia que se pretende cada vez mais participada pelos cidadãos. Todos os planos, nomeadamente os PDM, continuariam a aplicar-se na íntegra. Desde modo, não existiria qualquer sobreposição ou concorrência entre a política urbanística e o mercado de direitos de construção: o segundo instrumento serviria, sobretudo, para reforçar a capacidade de implementação do primeiro. De facto, a flexibilidade e a fiscalização mútua entre os agentes económicos, ainda que informal, por eles introduzidas, tornaria a administração mais capaz de fazer cumprir a lei e de prosseguir com a sua política.

### Alocação inicial de direitos de construção

A quantidade total de direitos de construção a alocar inicialmente deverá ser inferior àquela que os PDM permitem, de modo a que os títulos tenham efectivamente um valor de mercado, mas não pode ser escassa ao ponto de os preços se tornarem proibitivos. Esta distribuição requer pois um estudo específico aprofundado. A alocação seria directamente proporcional à área do terreno em causa, mas com uma diferenciação positiva: os proprietários de terrenos não urbanizáveis (entre eles os inscritos em Reserva Ecológica ou Agrícola Nacionais [REN e RAN]) receberiam, por exemplo, o dobro dos direitos de construção por unidade de área de terreno relativamente aos proprietários de terrenos urbanizáveis. Os proprietários de terrenos não urbanizáveis teriam interesse em vender os seus direitos, já a edificação lhes está vedada ou fortemente condicionada. Estes seriam, pelo menos parcialmente, ressarcidos da “injustiça” criada pelos planos de ordenamento. Uma parte significativa dos direitos de construção deveria ser inicialmente entregue a cada autarquia do Grande Porto e/ou à entidade política de nível superior (em princípio a AMP), de modo a poderem controlar os seus preços no mercado, o ritmo de urbanização e a realizar receitas.

### Alocações posteriores de direitos de construção

Com a utilização gradual dos direitos de construção poderá haver a necessidade de aumentar quantidade que se encontra em circulação no mercado, para evitar, designadamente, uma subida excessiva do seu preço. Isso apenas seria possível em sede de revisão de PDM ou de elaboração de Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT)<sup>2</sup> através da desafectação da capacidade edificatória de um terreno e conversão do seu uso noutra categoria cujo índice de construção permitido fosse nulo ou muito reduzido. Se partirmos do princípio que os PDM já consagram como verde a maior parte das áreas que requerem essa protecção, seria pouco provável que grandes zonas urbanizáveis viessem a perder essa capacidade e que, assim se pudesse tirar vantagem deste aspecto para “inundar” o mercado de mais direitos, facilitando a construção em novas áreas urbanizáveis.

### Combate à especulação e incentivos à utilização dos terrenos

O fenómeno conhecido por “especulação imobiliária” foi alvo de várias abordagens, destacando-se as propostas do Prof. Sidónio Pardal<sup>3</sup>. Este autor, de forma global, resolveria o problema da especulação criando bolsas muito significativas de terrenos urbanos, o que exigiria o alargamento dos actuais perímetros, de modo a acomodar os vários tipos de procura a um preço razoável e restringindo assim fortemente a construção fora desses perímetros. A criação de um mercado de direitos de construção permitiria separar o mercado da construção propriamente dita do mercado predial. Embora conceptualmente seja difícil imaginar esta separação, sobretudo devido à ligação histórica existente entre terrenos e capacidade de construção, com o passar do tempo, comprar

um prédio urbano deixaria de ser sinónimo de uma mais-valia tão significativa. O novo mercado iria eliminar um dos componentes de preço de um terreno, permitindo assim reduzir a especulação que actualmente se verifica ao transferir esse valor para o mercado e, logo, para um conjunto muito mais alargado de indivíduos. Note-se, porém, que não seria possível eliminar as componentes de preço relacionadas com a existência de um zonamento que diferencia o potencial de construção de cada terreno. Deste modo, os proprietários de terrenos urbanizáveis continuarão a especular, ainda que com menor intensidade, bem como a usufruir de mais-valias.

### Incentivos à reabilitação e à construção ecológica

A ideia que se propõe integra um poderoso mecanismo para incentivar a reabilitação e recuperação dos edifícios existentes. Enquanto para a construção nova, de raiz, seriam exigidos direitos equivalentes à área bruta de construção pretendida, para a recuperação de edifícios existentes exigir-se-ia apenas uma fracção desses direitos, calculada através da aplicação de um coeficiente que depende da intervenção em causa. De modo análogo, poder-se-ia aplicar esta lógica à promoção da construção ecológica. Existem normas internacionais, como o “*Leadership in Energy and Environmental Design*”, desenvolvido pelo U.S. Green Building Council<sup>4</sup>, que poderiam servir de referência para o cálculo do coeficiente a aplicar.

### Aplicação ao Grande Porto

Propõe-se que o mercado opere ao nível do Grande Porto, o que lhe garante dimensão suficiente para que seja funcional e possua uma certa “resiliência”. Isto significa que o comércio e utilização dos direitos de construção pode ocorrer indistintamente entre diferentes municípios, o que tendencialmente ocorrerá onde esses direitos podem ser mais lucrativos, ou seja, nos centros urbanos, contrariando a dispersão de edificações pelo território.

### Algumas dificuldades

Naturalmente, a implementação de um mercado como o proposto criaria igualmente um conjunto de desafios e dificuldades cujo custo e dificuldade devem ser comparados com os benefícios esperados. Será necessário eliminar todas as possibilidades de subverter a lógica que preside à sua criação, designadamente:

- a concentração num reduzido número de proprietários da maior parte dos direitos de construção;
- elaboração estratégica de PDM e sua posterior alteração *ad hoc* de modo a ampliar os direitos de construção em circulação;
- acesso a informação privilegiada que permita a algumas pessoas auferirem, por via de alteração do PDM, de mais-valias significativas;
- quebra de receitas potenciais expectáveis nos investidores que tenham adquirido recentemente terrenos urbanos.

De uma forma geral, a concentração de poder em menos grupos económicos pode contrariar o objectivo de se atingir um mercado de concorrência perfeita, dado haver lugar a comportamentos estratégicos com vista a influenciar o preço dos bens ou serviços.

O problema da concentração excessiva de direitos de construção é comum a outros mercados. De uma forma geral, a concentração de poder em menos grupos económicos pode contrariar o objectivo de se atingir um mercado de concorrência perfeita, dado haver lugar a comportamentos estratégicos com vista a influenciar o preço dos bens ou serviços. Nesse sentido, seria necessário aplicar restrições previamente definidas a essa concentração e supervisionadas por uma entidade reguladora com poderes semelhantes à Comissão de Mercado de Valores Mobiliários (de preferência independente do poder político regional, ou seja, da AMP, tal como um departamento especializado da CCDR). Relativamente aos PDM, a implementação do mercado de direitos de construção deveria estar desfasada no tempo relativamente à sua revisão, de modo a desincentivar quaisquer tentativas de alteração estratégica do uso dos solos. Em teoria, poderia haver a tentação de dotar o território, numa fase inicial, de mais terrenos urbanizáveis, para posteriormente os transformar em áreas verdes e assim aumentar a quantidade total de direitos de construção em circulação. Para evitar este problema, os processos de elaboração e revisão de PMOT seriam a todo o tempo acompanhados pela referida entidade reguladora, devendo todas as alterações ao uso do solo ser convenientemente justificadas. A decisão final caberia a esta entidade ou a um tribunal arbitral. Adicionalmente, poderia ser estabelecido um valor máximo por ano, inultrapassável, de novos direitos de construção.

Do mesmo modo, sempre que se provasse o acesso e utilização em proveito próprio ou de outrem de informação privilegiada, sem prejuízo de eventuais responsabilidades criminais a apurar pelo Ministério Público e poder judicial, a entidade reguladora aplicaria pesadas sanções aos infractores, que poderiam passar pela indemnização de eventuais lesados, venda em hasta pública de direitos de construção em sua posse, imposição de avultadas coimas ou mesmo suspensão temporária ou permanente do mercado de direitos de construção.

Relativamente à redução expectável de mais-valias e receitas por parte de proprietários que tenham investido em terrenos urbanos, o problema pode ser obviado definindo-se uma data precisa para a entrada em vigor do mercado. Durante o período intermediário, que se poderia estender por cinco anos, a Administração publicitaria convenientemente as novas “regras do jogo”, numa atitude de grande transparência que é sempre de cultivar e, no caso em apreço, absolutamente imprescindível. Desde modo, seria concedido um prazo razoável para que os proprietários fizessem uso dos seus terrenos, dentro dos limites impostos pela lei, após o qual não haveria qualquer motivo para queixas ou reclamações.

### Conclusão

A utilização de mecanismos económicos é uma opção cada vez mais popular na definição de políticas ambientais. Possuem um enorme potencial para controlar mercados e os dirigir no sentido considerado correcto, criando incentivos visíveis aos agentes que, agindo no seu próprio interesse, estão igualmente a beneficiar a sociedade como um todo.

Embora a introdução de um mercado de direitos de construção exija um conjunto de estudos pormenorizados, parece-nos que a ideia deve ser explorada, já que poderia contribuir para correcção, com grande efectividade, de alguns dos problemas que actualmente se fazem sentir no âmbito da política de ordenamento do território.

adaptado de Nuno Quental [lnquental@esb.ucp.pt](mailto:lnquental@esb.ucp.pt)  
Grupo de Estudos Ambientais da Escola Superior de Biotecnologia  
– Universidade Católica Portuguesa

[1] Pardal, S., Costa Lobo, M. e Correia, P. (2000). *Op. cit.*: pp. 37-44, fazem uma distinção entre licença e autorização e interpretam a legislação nacional relativamente à existência, ou não, de um direito de construir.

[2] Incluem os PDMs, Planos de Urbanização e Planos de Pormenor.

[3] Pardal, Sidónio (2002). Planeamento do espaço rústico: as irracionalidades da RAN e da REN. Instituto Superior de Agronomia e Instituto Superior Técnico, Lisboa.

[4] Para mais informações sobre este sistema de certificação visitar [http://www.usgbc.org/LEED/LEED\\_main.asp](http://www.usgbc.org/LEED/LEED_main.asp)