

Utilização de mecanismos de mercado para melhor ordenar o território do Grande Porto

Nuno Quental, Conceição Almeida, Marta Pinto, Pedro Santos e Margarida Silva

Grupo de Estudos Ambientais da Escola Superior de Biotecnologia – Universidade Católica Portuguesa

Rua Dr. António Bernardino de Almeida / 4200-072 Porto / Tel.: 22 558 00 48 / Fax: 22 509 03 51

Correio electrónico: Inquental@esb.ucp.pt

Introdução

O Grande Porto constitui um território diversificado onde coexistem espaços fortemente urbanizados e densificados com espaços predominantemente rurais. Nem sempre a coabitação entre ambos tem sido pacífica se atentarmos, por exemplo, no destino de muitas quintas com solos de grande qualidade. Conforme será sumariamente descrito a seguir, 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. Neste artigo propõe-se a criação de um mercado de direitos de construção em toda a área do Grande Porto, capaz de fomentar a salvaguarda de áreas que a sociedade considera importantes, o combate à especulação imobiliária e a distribuição mais equitativa dos benefícios económicos resultantes da urbanização.

Dinâmica territorial do Grande Porto

A diversidade do território do Grande Porto, embora evidente para quem conhece a região, é comprovada pelo estudo “Tipologia Socioeconómica da Área Metropolitana do Porto”, elaborado pelo Instituto Nacional de Estatística com base nos dados do Censos 1991. Segundo esta publicação, 70% da área da região enquadra-se na classe “manchas rurais”, na qual residiam 36% da população, enquanto 12%, 3% e 2% da área se insere nas classes “média”, “média-alta vetusta” e “alta”, respectivamente, correspondentes no seu conjunto a 36% da população residente¹. O mesmo é visível, embora de uma forma consideravelmente mais agregada, a partir do estudo

¹ - INE (2000). *Tipologia socioeconómica da Área Metropolitana do Porto: à escala da subsecção estatística*. INE, Direcção Regional do Norte, Porto: p. 34. O estudo identificou oito classes distintas considerando um conjunto de vinte variáveis relativas aos padrões socioeconómicos e de habitação. Cada classe possui um padrão próprio destas variáveis. As classes são, portanto, indicativas das tipologias dominantes.

“Indicadores Urbanos do Continente”, igualmente com base nos dados do Censos 1991: 112 freguesias do Grande Porto foram consideradas “áreas predominantemente urbanas”, 17 “medianamente urbanas” e apenas uma “predominantemente rural”².

Desde então a urbanização do território tem prosseguido a ritmo acelerado e segundo políticas de ordenamento municipais, sem integração regional nem coerência com os planos dos municípios vizinhos. Com a segunda geração de Planos Directores Municipais (PDMs) em elaboração é possível, provável talvez, que pelo menos alguns dos problemas detectados nos primeiros planos sejam corrigidos. Todas as Câmaras Municipais do Grande Porto possuem, nos seus quadros, técnicos superiores da área do ordenamento e urbanismo que, com a experiência adquirida, poderão informar devidamente o decisor político e ter uma voz activa durante os processos de revisão. O mesmo pode ser dito relativamente às equipas externas que são muitas vezes contratadas para o efeito.

Os resultados dos cerca de dez anos corridos desde a primeira geração de PDMs são agora bem visíveis e devem ser alvo de estudo aprofundado. Encontrando-se fora do âmbito do presente artigo explorar de forma sistemática as falhas do actual sistema legal e funcional de ordenamento do território, bem como as suas consequências, pode ainda assim afirmar-se que a crescente ocupação do solo e dispersão urbana no Grande Porto são uma evidência em si mesma, com todas as consequências negativas daí resultantes³.

Alguns dos problemas que estão na base desta situação manter-se-ão por algum tempo, apesar do optimismo referido:

- as autarquias continuam fortemente dependentes da construção imobiliária como fonte de receitas. Nas Áreas Metropolitanas do Porto (AMP) e Lisboa esse valor pode atingir 50% dos orçamentos camarários, situando-se a média nacional nos 22%⁴. Até à entrada em vigor da reforma da tributação do património introduzida pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro, os impostos na origem das receitas eram a contribuição autárquica e a SISA, tendo sido substituídos pelo Imposto Municipal sobre Imóveis e pelo Imposto Municipal sobre Transmissões, respectivamente. Os novos impostos propõem-se promover a equidade, distribuindo equilibradamente a carga fiscal entre os contribuintes, desonerando os proprietários de prédios mais recentes e mais tributados e corrigindo os valores para os proprietários de prédios mais antigos. Os valores inscritos em matriz serão progressivamente revistos e actualizados para os valores reais de mercado segundo regras objectivas⁵. A prazo, dado o aumento gradual expectável do imposto a cobrar em prédios mais antigos, o novo

² - INE (1999). *Indicadores Urbanos do Continente*. INE, Lisboa.

³ - Estas questões são abordadas com profundidade em Pardal, S., Costa Lobo, M. e Correia, P. (2000). *Normas urbanísticas*. Vol. IV. DGOTDU e UTL, Lisboa; e em Lourenço, J. (2003). *Expansão Urbana: gestão de planos-processo*. Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação para Ciência e Tecnologia, Lisboa. O quadro legal é explicado em Carter, N. e Nunes da Silva, F. (2001). "Recent changes in territorial planning and the system for controlling urban development in Portugal." *Town Planning Review*, vol. 72, no. 3: pp. 341-369.

⁴ - Luísa Schmidt (2002). Autarquias: funcionamento básico. *Expresso Revista*, 2/2/2002.

⁵ - Informações simplificadas sobre o novo regime de tributação do património podem ser encontradas em <http://www.ordemeconomistas.pt/dossiers/images/linhasFundRefTributPatrimonio.doc>

regime de tributação do património eliminará uma parte substancial do benefício de que as autarquias auferem hoje com a construção nova, o que seguramente será um forte incentivo à adopção de políticas de recuperação do edificado mais antigo;

- não existe ainda uma figura de planeamento à escala regional que se sobreponha à lógica estritamente municipal dos PDMs. Isso significa que as decisões tomadas “individualmente” por cada município provavelmente não serão as mais ajustadas para a região como um todo, considerando os impactos sociais, ambientais e económicos. Embora seja intenção da Administração, designadamente da actual Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), proceder à elaboração de um Plano Regional de Ordenamento do Território, à semelhança do que aconteceu com a Área Metropolitana de Lisboa⁶, pouco ou nada se fez até ao momento nesse sentido. Também o novo regime de criação, quadro de atribuições e competências das áreas metropolitanas e do funcionamento dos seus órgãos, aprovado pela Lei n.º 10/2003, de 13 de Maio, vem lançar alguma esperança relativamente ao papel que a AMP pode vir a ter em termos de definição de estratégias e políticas comuns para a região, inclusivamente de ordenamento territorial⁷, considerando o potencial de descentralização de tarefas normalmente adstritas ao poder central, sob a forma de contratos-programa, que o diploma prevê;
- após a tendência inicialmente verificada de criar grandes bolsas de terrenos urbanizáveis, ou seja, perímetros urbanos sobredimensionados, as autarquias não tiveram capacidade ou interesse, possivelmente pelas razões já apresentadas, em evitar os processos de suburbanização que se caracterizaram por uma grande quantidade de loteamentos dispersos pelo território sem um planeamento adequado, muitas vezes ilegais⁸ e separados da malha urbana tradicional por grandes extensões de terrenos agrícolas⁹.

A expansão da habitação durante o período 1991-2001 foi muito acentuada, em especial para os municípios da Maia (com um aumento de 61,4% no número de alojamentos), Valongo (43,5%), Gondomar (40,5%), Vila Nova de Gaia (40,2%) e Vila do Conde (36,6%)¹⁰. A Tabela 1 resume alguns dados relevantes para a região.

⁶ - Após um longo e conturbado período de elaboração, o PROTAML foi finalmente aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 68/2002, de 8 de Abril.

⁷ - Vide o artigo 6º - 1 d) do diploma citado.

⁸ - Pardal, S., Costa Lobo, M. e Correia, P. (2000). *Normas urbanísticas*. Vol. IV. DGOTDU e UTL, Lisboa: p. 29.

⁹ - Carter, N. e Nunes da Silva, F. (2001). Recent changes in territorial planning and the system for controlling urban development in Portugal. *Town Planning Review*, vol. 72, no. 3: p. 349.

¹⁰ - Conceição, P. (2002). Dinâmicas de expansão da habitação na região Norte: uma análise dos resultados provisórios do Censos 2001. *Revista de Estudos Regionais – Região Norte*, n.º 1, p. 46. INE, Direcção Regional do Norte, Porto.

Tabela 1 – Alguns dados relevantes para o Grande Porto¹¹.

	2001	1991	1991-2001 (variação)
População residente	1 260 679	1 167 800	8,0%
Famílias	436 708	354 012	23,4% / 82 696
Alojamentos	541 107	414 213	30,6% / 126 894
Alojamentos para uso sazonal ou secundário	52 364 (9,7% do total de alojamentos)	32 651 (7,9% do total de alojamentos)	60,4% / 19 713
Alojamentos vagos	63 998 (11,8% do total de alojamentos)	39 547 (9,5% do total de alojamentos)	61,8% / 24 451
Edifícios	264 231	237 832	11,1%
Número médio de alojamentos por edifício	2,05	1,74	17,8%
Alojamentos arrendados, subarrendados e outras situações excepto para residência habitual ou para ocupação pelo proprietário	144 109 (34,3% do total de alojamentos)	175 673 (42,4% do total de alojamentos)	-18,0% / -31 564

É notório que, apesar do crescimento da habitação secundária e do número de famílias, o mercado da habitação é claramente excedentário, de tal modo que os alojamentos vagos representam quase 10% do total de alojamentos. O mercado de arrendamento, por seu lado, sofreu um decréscimo significativo. O padrão de ocupação do solo no núcleo central da região (concelho do Porto e freguesias dos concelhos limítrofes mais urbanizadas), totalizando 198 km², foi representado com pormenor desde 1958 até 1997. A Figura 1 reproduz, ainda que com pouca definição, essa tendência.

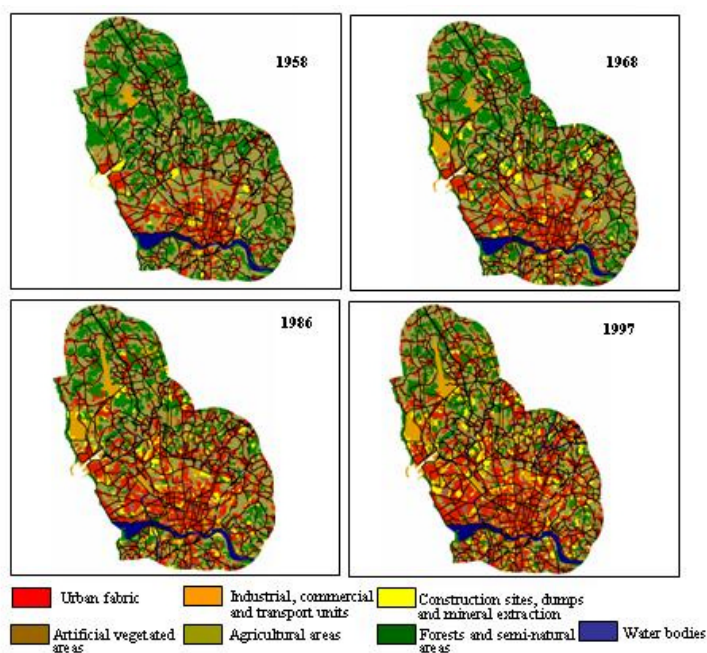


Figura 1 – Desenvolvimento do anel central do Grande Porto¹².

¹¹ - Conceição, P. (2002). *Op. cit.* Alguns valores foram calculados pelos autores.

O relatório refere ainda, para a área em causa, indicadores cuja evolução pode ser considerada preocupante (Tabela 2).

Tabela 2 – Evolução de alguns indicadores entre a década de 50 e de 90¹³.

	1958	1968	1983	1997
Área urbanizada (% do total)	25,9	36,3	51,2	61,5
Área urbanizada (km ²)	51,3	71,8	101,3	121,5
Áreas residenciais (km ²)	36,9			70,4
Áreas verdes relativamente à área urbanizada (%)	4,6			4,3
Dispersão urbana: aumento da área artificial (km ²)				136,8
Área natural (% do total)	25,4	23,4	17,3	14,6
Área natural (km ²)	50,3	46,3	34,2	28,9
Perda de área natural devido à dispersão urbana (%)				42,6
Área agrícola (% do total)	48,6			23,9
Área agrícola (km ²)	96,2	79,6	62,2	47,2
Perda de área agrícola devido à dispersão urbana (%)				51,1

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 preços dos terrenos, 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 em alguns problemas ambientais o conceito de externalidade é bastante evidente e intuitivo, noutros casos é mais difícil de estabelecer. Uma empresa que emite um efluente poluído

¹² - European Environment Agency (2002). *Towards an urban atlas: assessment of spatial data on 25 European cities and urban areas*. Environmental issue report no. 30. Office for the Official Publications of the European Communities, Luxembourg; p. 92.

¹³ - European Environment Agency (2002). *Op. cit.*: pp. 109 e 116.

está a impor um custo externo sobre a sociedade como um todo ou sobre as pessoas afectadas em particular. Por que se trata de custos não incorporados no preço final do produto, estes devem, tendencialmente, ser internalizados. O caso apresentado configura uma externalidade negativa, mas existem igualmente externalidades positivas. De um modo geral, estamos perante uma externalidade sempre que a utilidade ou produtividade de um indivíduo inclui variáveis reais (ou seja, não monetárias) cujos valores são escolhidos por outros (pessoas, corporações, governos) sem atenção particular aos efeitos sobre o seu bem-estar¹⁴.

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. Contudo, talvez mais importante do que esta constatação, seja a necessidade de se encarar os processos de urbanização como um caso específico, tendo em conta os impactos que o incorrecto ordenamento do território inevitavelmente acarreta¹⁵. A escassez de solo e o facto de a maior parte das zonas urbanas se situar em terrenos com boa aptidão agrícola leva-nos a concluir que não é aceitável edificar muito mais do que é efectivamente necessário para suprir as necessidades – e, mesmo estas, devem ser de alguma forma controladas e previstas segundo estratégias nacionais e regionais.

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

Um mercado é uma instituição onde compradores e vendedores de bens de consumo e factores de produção, entre outros, desenvolvem trocas mutuamente acordadas operando segundo a lei da oferta e da procura¹⁶. Os mercados ambientais e as taxas Pigouvianas, bem como outros instrumentos de política ambiental, foram estudados em pormenor por diversos autores, entre os quais Baumol e Oates (1988)¹⁷. O objectivo de ambos os instrumentos é atingir determinados níveis de qualidade ambiental ao menor custo para a sociedade.

Por simplicidade, voltemos ao exemplo da 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

¹⁴ - Baumol, W. and Oates, W. (1988). *The theory of environmental policy*. 2nd edition. Cambridge University Press: p. 17.

¹⁵ - Michigan State University (1999). *Managing growth and addressing urban sprawl: an overview*. Research report 562: pp. 16-17.

¹⁶ - Field, B. e Field, M. (2002). *Environmental economics: an introduction*. 3rd edition. McGraw-Hill: p. 70.

¹⁷ - Baumol, W. and Oates, W. (1988). *Op cit*.

emissões é igualizado entre todos. Empresas com custos de abate menores tenderão a poluir menos, enquanto outras com custos superiores optarão por reduções inferiores e por adquirir mais direitos de emissão (ou por pagar a taxa correspondente).

Mercados deste género existem nos Estados Unidos da América para controlo das emissões de dióxido de enxofre. A partir de 1 de Janeiro de 2005 vai entrar em vigor o regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, ao nível da União Europeia¹⁸. Em Portugal, no âmbito do Programa Nacional para as Alterações Climáticas, está prevista uma taxa suplementar sobre as emissões de dióxido de carbono.

Um mercado de direitos de construção

A aplicação de mecanismos de mercado à área do urbanismo também ocorre nos Estados Unidos da América, onde se encontram em funcionamento pelo menos 135 programas com objectivos como a preservação de terrenos agrícolas e de áreas naturais, históricas e ambientalmente sensíveis¹⁹.

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 nele construir, em princípio, com uma licença da autarquia²⁰, 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.

¹⁸ - Estabelecido pela Directiva 2003/87/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Outubro de 2003.

¹⁹ - Kopits, E., McConnell, V. e Walls, M. (2003). A market approach to land preservation. *Resources*, Spring 2003, p. 15. Resources for the Future (disponível em <http://www.rff.org/rff/Documents/RFF-Resources-150-landpres.pdf>). Nos Estados Unidos da América aplica-se o conceito de "transferable development rights", segundo o qual se transferem os direitos de construção de um local doador para um receptor, ultrapassando-se eventualmente o limite definido em plano de ordenamento. O primeiro local fica adstrito a um programa de conservação ("conservation easement") ou outro que impeça o seu futuro desenvolvimento urbanístico. Um bom guia sobre a aplicação deste sistema pode ser encontrado em <http://www.realtor.org/libweb.nsf/pages/fg804>. Recomenda-se ainda a leitura do seguinte artigo, que cria um quadro segundo o qual poderão ser avaliados programas deste âmbito: MacHemer, P. e Kaplowitz, M. (2002). A framework for evaluating transferable development rights programmes. *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 45, no. 6: pp. 773-795.

²⁰ - 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.

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 PDMs, 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 ele introduzidas, tornaria a Administração mais capaz de fazer cumprir a lei e de prosseguir 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 PDMs 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, ressarcidas 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. Uma consequência imediata do mecanismo proposto seria o facto de que, inicialmente, nenhum proprietário de terrenos com capacidade edificatória possuiria direitos suficientes para os urbanizar²¹, vendo-se obrigado a recorrer ao mercado.

A construção de moradias dificilmente seria penalizada visto que as áreas brutas de construção em causa são por norma bastante reduzidas. Isto parece positivo sobretudo quando está em causa a edificação de habitação própria em terrenos da RAN, de acordo com os limites previstos na lei.

²¹ - A não ser em situações excepcionais, como no caso de um proprietário com grandes terrenos que pretenda urbanizar apenas uma pequena parcela (sempre de acordo com o PDM).

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 (PMOTs)²² 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. Os proprietários abrangidos pela mudança receberiam os direitos correspondentes ao diferencial mencionado na alocação inicial (ver título anterior). Este regime permitiria aumentar a quantidade total de direitos de construção mas apenas de uma forma moderada. Se partirmos do princípio que os PDMs 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. Contudo, este sistema não se aplicaria a zonas abrangidas pelos sistemas de perequação previstos pelo Decreto-Lei n.º 380/99, visto nestes casos já haver lugar à devida distribuição de encargos e benefícios entre os proprietários²³.

As alocações posteriores ora descritas promoveriam a salvaguarda de mais áreas verdes e sensíveis pois prevêem a compensação dos proprietários afectados, evitando que sejam eles os únicos a suportar o custo de oportunidade inerente à preservação do solo em causa.

Em situações excepcionais, uma entidade reguladora independente poderia ainda proceder ao leilão de novos direitos.

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 Pardal²⁴. 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. Sendo que, pelo menos numa análise puramente económica, seria de prever uma redução nos preços da habitação, é altamente questionável o resultado prático de tal iniciativa, porquanto resultaria, com toda a probabilidade, na expansão das actuais manchas urbanas, já de si extremamente dispersas. Contudo, o modelo defendido pelo Prof. Sidónio Pardal é mais complexo e compreende também um papel reforçado

²² - Incluem os PDMs, Planos de Urbanização e Planos de Pormenor.

²³ - O Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, desenvolve as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo. *Vide* os artigos 135º a 142º.

²⁴ - Pardal, Sidónio (2002). *Planeamento do espaço rústico: as irracionalidades da RAN e da REN*. Instituto Superior de Agronomia e Instituto Superior Técnico, Lisboa.

das autoridades públicas, para além de uma reformulação dos regimes da RAN e REN, cuja análise ultrapassa o âmbito deste trabalho.

A criação de um mercado de direitos de construção permitiria separar o mercado da construção propriamente dita do mercado predial. Embora conceptualmente seja difícil de 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 uma das 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.

O entesouramento excessivo no imobiliário tem efeitos inflacionistas e imobilistas. Tal como refere Pardal *et al.* (2000), "o planeamento deve desmotivar os proprietários que, mantendo-se numa atitude expectante, não procuram rentabilizar o seu investimento através da utilização directa do solo ou do seu arrendamento a terceiros"²⁵. Neste sentido, os proprietários veriam anualmente subtraída aos direitos de construção que possuísem, a favor da autarquia, uma percentagem da capacidade construtiva dos terrenos que se encontrassem sem a utilização prevista em PDM.

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. A título de exemplo sugere-se o seguinte (Tabela 3):

Tabela 3 – Coeficientes a aplicar no caso de reabilitação de edificações existentes.

Tipo de intervenção	Coeficiente a aplicar
Recuperação integral	0
Recuperação parcial	0,3 – 0,5
Aproveitamento da fachada (apenas)	0,7

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 Council²⁶, que poderiam servir de referência para o cálculo do coeficiente

²⁵ - Pardal, S., Costa Lobo, M. e Correia, P. (2000). *Op. cit.*: p. 49.

²⁶ - Para mais informações sobre este sistema de certificação visitar http://www.usgbc.org/LEED/LEED_main.asp.

a aplicar (por exemplo, entre 0,5, correspondente ao cumprimento total das normas, e 1, correspondente à situação de referência).

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.

A criação de um mercado de direitos de construção exigirá alterações legislativas, nomeadamente do Decreto-Lei n.º 380/99.

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 PDMs 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 significativas²⁷;
- quebra de receitas potenciais expectáveis nos investidores que tenham adquirido recentemente terrenos urbanos.

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).

²⁷ - Problema que, aliás, já ocorre actualmente, como é sabido da opinião pública. Segundo os dados que foram transmitidos pela imprensa a propósito do caso que envolve a ex-Presidente da Câmara Municipal de Felgueiras, Fátima Felgueiras, um dos crimes em causa consiste na aquisição prévia, a preços reduzidos, de terrenos não urbanizáveis, e sua posterior dotação, em sede de PDM, de capacidade construtiva, graças ao acesso a informação privilegiada que, evidentemente, nunca poderia ser usada legalmente para tal fim.

Relativamente aos PDMS, 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 PMOTs 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.

Agradecimentos

Um agradecimento especial ao Doutor Leonardo Costa, da Faculdade de Economia e Gestão da Universidade Católica Portuguesa – Centro Regional do Porto, pelo apoio prestado.