



A equidade e eficiência no processo de urbanização: Modelo de execução perequativa

Newsletter 3

Julho 2013

PERCOM discute os primeiros resultados



No passado dia 20 de Junho, realizou-se o primeiro workshop do PERCOM, *Equidade e uso do solo: a perequação nos Planos de Pormenor*. Com mais de 120 participantes presentes, a sessão foi iniciada com a intervenção de Paulo V. D. Correia (Diretor Geral do Território), seguindo-se as intervenções de Francisco Nunes Correia (Presidente do departamento de Engenharia Civil, Arquitetura e Georrecursos), Luís Picado Santos (Presidente do CESUR), José Antunes Ferreira (Coordenador do Núcleo de Urbanismo e Ambiente, do CESUR) e Beatriz Condessa (Coordenadora do projeto PERCOM).

Ao longo da manhã discursaram ainda Fernando Nunes da Silva (Professor do IST e Vereador da Câmara Municipal de Lisboa), Marco Couto Rodrigues (Bolseiro do projeto PERCOM) e Jorge Carvalho (Professor da Universidade de Aveiro e consultor do projeto).

No final de 2013, está prevista a organização de um segundo workshop, que visa discutir o papel dos atores e o enquadramento económico-financeiro das operações urbanísticas.

Ficha técnica

Início: 01-02-2012

Duração: 36 meses

Coordenação:

Beatriz Condessa

CESUR

Equipa de Investigação:

Ana Marta Costa

Ana Morais de Sá

António Costa

Beatriz Condessa

Carina Pais

Isabel Loupa Ramos

Joana Castro Almeida

José Antunes Ferreira

Marco Rodrigues

Miguel Abrunhosa

Ricardo Tomé

Teresa Prudêncio



Fundação para a Ciência e a Tecnologia
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

Este trabalho é financiado por Fundos Nacionais através da FCT - Fundação para a Ciência e Tecnologia no âmbito do projecto PTDC/AUR-URB/120509/2010

Primeiro workshop do projeto PERCOM:

Beatriz Condessa | Esta comunicação apresentou de forma sumária o projeto PERCOM, nomeadamente os seus objetivos, desafios e organização das etapas de investigação.

Paulo V. D. Correia | Quando se discute a revisão dos diplomas legais do ordenamento do território e urbanismo, Paulo V. D. Correia apresentou as principais inovações da proposta de Lei de Bases do Ordenamento do Território e Urbanismo (LBOTU), que tem como objetivos: (i) fundir numa única lei as atuais Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo e a Lei de Solos; (ii) articular e dar maior coerência ao sistema jurídico; (iii) simplificar e agilizar o sistema de planeamento e gestão territorial; (iv) recentrar o planeamento



do uso do solo e o licenciamento das iniciativas de particulares nos planos locais; (v) regular a transformação do solo e a redistribuição das mais-valias fundiárias nos planos locais; (vi) disciplinar a execução dos planos; (vii) garantir a sustentabilidade económico-financeira das opções de planeamento; e (viii) definir métricas e modelos de avaliação sistemática dos planos. A nova proposta da LBOTU está dividida sete partes, treze capítulos e oitenta e seis artigos. Podem ser consultados alguns dos artigos na comunicação do Diretor Geral do Território, no [site do projeto PERCOM](http://site.do.projeto.PERCOM).

Fernando Nunes da Silva | Pensar na perequação implica considerar os princípios, os objetivos, os modelos, as dificuldades e as soluções. No que concerne aos princípios, deverão atender ao *interesse público coletivo*, consagrado na legislação

portuguesa, e na relação estável e duradora entre o Estado e a sociedade. Os objetivos deverão levar em linha de conta a garantia de execução do plano, bem como a forma urbana e acessibilidade. Os modelos de perequação podem ser simples (i.e., índices brutos, sem que implique o cálculo de áreas de cedência média) ou complexos (i.e., consideram vários índices e um conjunto de variáveis). A escolha de modelos mais ou menos complexos depende dos objetivos do plano, bem como dos ganhos de eficiência e eficácia inerentes. Contudo, a implementação destes modelos pode encontrar dificuldades técnico-administrativas, jurídico-legais, financeiras, culturais e políticas. Para Fernando Nunes da Silva, a solução passa pela criação de compensação monetários e pela articulação de três vertentes: Imposto Municipal Sobre Imóveis, taxas de urbanização e mecanismos perequativos.

Marco Rodrigues | Além dos resultados das análises dos Planos de Pormenor (PP) publicados em Portugal Continental entre Novembro de 1999 e Março de 2012 e dos inquéritos aos técnicos municipais (já apresentados nas [Newsletter 1](#) e [2](#), respetivamente, bem como em diversas comunicações), foram ainda apresentados os resultados das entrevistas a um conjunto selecionado de câmaras municipais. As entrevistas foram realizadas a dezasseis municípios (no total, com setenta e seis PP, dos quais trinta e três referem a aplicação de perequação), com o objetivo de: (i) compreender as vantagens e obstáculos na aplicação da perequação, bem como os efeitos na elaboração e execução de PP; (ii) conhecer a aplicação dada ao PP; e (iii) perceber os fatores-chave para o sucesso de modelos colaborativos. Os resultados obtidos nas entrevistas para os primeiros dois objetivos não variam muito face aos dos inquéritos. Já no que concerne aos fatores-



Comunicações do workshop disponíveis em <http://projectopercom.ist.utl.pt>

apresentações e desafios de investigação



chave para o sucesso dos modelos colaborativos são identificados a vontade de privados, a participação ativa, a confiança entre agentes, o compromisso com a solução escolhida e a existência de instrumentos de planeamento mais expeditos (p.e., com processos de elaboração mais simples e tramitação mais célere). Quanto aos modelos alternativos à perequação, foram invocadas as figuras do proprietário dominante, associação de proprietários, urbanização de promoção municipal e do terceiro agente (*agente urbanizador*).

Jorge Carvalho | A questão de fundo da perequação remete para as fortes contradições entre interesse coletivo (função social do solo) e os interesses individuais dos proprietários. As práticas de planeamento e ordenamento do território têm influenciado o valor das propriedades, sem a consequente repartição de custos e benefícios. Assim, é necessário tornar o sistema de ordenamento mais justo e eficaz, o que para Jorge Carvalho implica a adoção da perequação a várias escalas: (i) planetária, entre países, acautelando impactos ambientais (p.e., mercado de carbono); (ii) nacional ou regional, procurando um maior equilíbrio entre as diversas funções do solo (a função edificatória a compensar restrições ambientais); (iii) cidade, compensando desigualdades introduzidas por planos de zonamento; e (iv) bairro, compensando desigualdades introduzidas pelo desenho urbano e/ou licenciamentos.



l.pt, no separador **Documentação**.

P @ RTICIPE!

Para a equipa de investigação do PERCOM, a sua opinião continua a ser importante! Nesse sentido, desafiamos os nossos leitores a enviar um e-mail com a sua opinião sobre as temáticas discutidas.

Que alterações devem ser introduzidas nos diplomas legais referentes ao ordenamento do território e urbanismo?

Qual a função e abordagem que a Administração Pública deve ter no planeamento, gestão e ordenamento do território?

Quais as vantagens que os PP trazem para os promotores?

Em que instrumentos de gestão territorial se pode definir/executar os mecanismos perequativos (PP, Planos de Urbanização, Unidades de Execução, ...)?

Qual o papel que os Programas de Ação Territorial (PAT) podem desempenhar na aplicação dos mecanismos perequativos?

Como envolver e vincular os vários agentes privados aos compromissos definidos nos planos?

Quais as modificações legais ou mecanismos alternativos que podem ser utilizados à expropriação?

Como articular políticas territoriais e fiscais?

Que aspetos devem ser levados em conta na avaliação patrimonial?

Quais as formas de financiamento de operações urbanísticas?

Email: percom.cesur@gmail.com

Testemunho

Manuel Coelho, presidente da Câmara Municipal de Sines, dá-nos a sua visão sobre a ligação entre autarquias e universidades, o papel dos Planos de Pormenor (PP) e os desafios da administração urbanística numa conjuntura de crise económico-financeira.

Quais os objetivos que propiciaram a elaboração de PP?

O PDM de Sines, publicado em 1990, revelou-se insuficiente. A gestão urbanística regeu-se durante alguns anos por normas provisórias. O executivo começou a atribuir maior importância ao planeamento urbanístico, firmando um contrato com o CESUR/IST para a elaboração dos Planos de Urbanização de Sines e Porto Covo. Face aos investimentos realizados nos anos 90, era expectável que Sines tivesse um desenvolvimento acelerado, o que não se veio a concretizar. Contudo, desenvolveu-se a estrutura urbana de Sines, criaram-se equipamentos coletivos e promoveu-se o equilíbrio entre os espaços das atividades portuárias, turismo (sol, praia, desporto e cultura) e de preservação da natureza. A elaboração dos PP teve como objetivos enquadrar o crescimento da cidade e assegurar a qualidade urbana para acolher adequadamente novos habitantes e investimentos e, no caso do PP Norte de Sines, era também necessário construir uma entrada nobre para a cidade. Neste caso, para evitar o recurso à expropriação, o município dialogou com os proprietários e utilizou mecanismos perequativos.

Os PP em vigor estão, neste momento, a cumprir os objetivos para os quais foram elaborados?

Numa fase inicial estava previsto que o PP Norte de Sines tivesse mais construção. Contudo, tal não se realizou, apesar da vontade expressa de alguns promotores. Já no PP Sul, a área de habitações plurifamiliares está construída e até ao início da crise financeira, a execução do plano correspondeu às expectativas. Importa referir, todavia, que a situação de Sines é particular, dado que há investimentos de carácter temporário no complexo industrial e que originam migrações populacionais sazonais, que suscitam variações na oferta e procura do mercado imobiliário. Estes ciclos exigem um planeamento mais adaptativo e que o mercado imobiliário esteja menos dependente da disponibilidade dos proprietários, pelo que grande parte dos terrenos deveriam ser municipalizados e entregues a cooperativas para constru-



ção e posterior gestão do edificado.

Que vantagem vê na parceria entre as autarquias e a academia?

A articulação entre a universidade e o município de Sines iniciou-se com um contrato e uma parceria com o CESUR/IST e foi alargada a outras entidades, possibilitando a abertura de novas perspetivas de desenvolvimento territorial, materializadas, por exemplo, no Plano Estratégico e Plano Diretor Municipal. A mais-valia da academia é que traz consigo pessoas que dispõem de profundos conhecimentos sobre matérias específicas, produzindo relatórios de suporte à decisão e encontrando soluções para problemas particulares, dinamizando a autarquia e as instituições locais. Atualmente, Sines tem também uma parceria com outro centro de investigação do IST, o CERENA, através do projeto *Gestão Integrada para a Saúde e Ambiente (GISA)*, que tem como objetivos a implementação de um sistema de gestão e controlo da poluição nas componentes atmosféricas, solo e subsolo/aquíferos e ecossistema oceânico e estudar os seus impactos no ambiente e na saúde pública, propondo/impondo medidas de solução para garantir a devida qualidade ambiental e a imagem de Sines e do Alentejo Litoral – essenciais à qualidade de vida da população e à atração de investimentos produtivos e geradores de emprego, bem como de turistas e visitantes. Os resultados têm sido fundamentais para a melhoria da qualidade ambiental e da saúde dos munícipes, bem como para a adoção de soluções menos poluentes no complexo industrial.

Atendendo às atuais dificuldades financeiras dos municípios portugueses, que papel perspectiva para a administração urbanística?

Num contexto em quem que a receita municipal é cada vez menor, é necessário rever a lei das finanças locais. Por exemplo, não deveriam ser os municípios a cobrarem impostos, mas sim a administração central, posteriormente redistribuídos pelas autarquias. As práticas sobre o território também deveriam ser repensadas, através da regionalização e planeamento intermunicipal, de modo a pensar as infraestruturas urbanas enquadradas numa visão estratégica e supramunicipal, que se reflita numa governação e gestão racionais, com menores custos económico-financeiros.

Contacto

Beatriz Condessa
CESUR— Instituto Superior Técnico
Avenida Rovisco Pais
1049 - 001 Lisboa | Tel. 21 841 83 01
Email. beatriz.condessa@ist.utl.pt

