

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

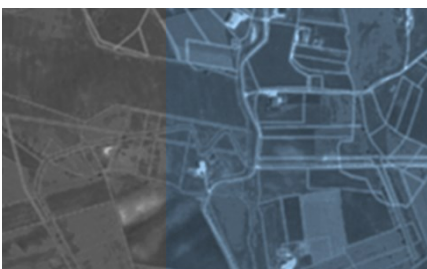
# Newsletter 4

Dezembro 2013

## Perequação: práticas internacionais

A análise da prática nacional da aplicação de mecanismos de perequação mostrou várias insuficiências operacionais, que resultam na fraca concretização do instrumento em Planos de Pormenor. Após o diagnóstico efetuado no âmbito do projeto PERCOM, as atividades de investigação orientam-se agora para o reconhecimento de práticas consolidadas de perequação em projetos de urbanização conjunta realizados noutros países e para a análise exploratória de modelos de gestão e de financiamento aplicáveis às operações urbanísticas realizadas em Portugal.

Em processos de desenvolvimento urbano, a prática internacional oferece uma panóplia de modelos de execução. A eficácia destes modelos depende das condições administrativas e legais, bem como dos aspetos socioculturais e económico-financeiros. Considerando estas características e a prática no nosso país e a atual conjuntura, são particularmente necessários modelos de execução urbanística que promovam a colaboração dos agentes privados com a administração. Exige-se ainda que estes modelos sejam capazes de "produzir cidade" com eficiência, aproveitando os recursos técnicos, financeiros e materiais existentes e enquadrando-os em processos mais transparentes e mais justos, que promovam a repartição equitativa de benefícios e de encargos da execução urbanística. Para atingir esta finalidade, uma das alternativas adotadas internacionalmente corresponde a projetos urbanísticos de execução conjunta, que envolvem a redistribuição da propriedade como ferramenta equitativa na (re)construção da cidade.



### Próximo Workshop 28 de Janeiro

Subordinado ao tema **Modelos de financiamento de operações urbanísticas: desafios e oportunidades**, consulte o programa na página 3.

#### 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



**FCT**

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

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

# Perequação: prática internacionais

## A Perequação na execução urbanística

Um pouco por todo o mundo existem disposições normativas que promovem a distribuição equitativa de benefícios e encargos na execução urbanística, utilizando instrumentos muito distintos. Na escala do plano executório ou do projeto urbanístico, enfatizamos o papel que o reparcelamento e realocação da propriedade podem desempenhar.

Estes processos têm como grande objetivo a aglomeração de terrenos para uma adequada utilização do solo, eliminando os constrangimentos associados à estrutura da propriedade. A aplicação prática destes modelos tem permitido assegurar ganhos na equidade e eficiência dos processos de urbanização, tal como descrito na literatura internacional.

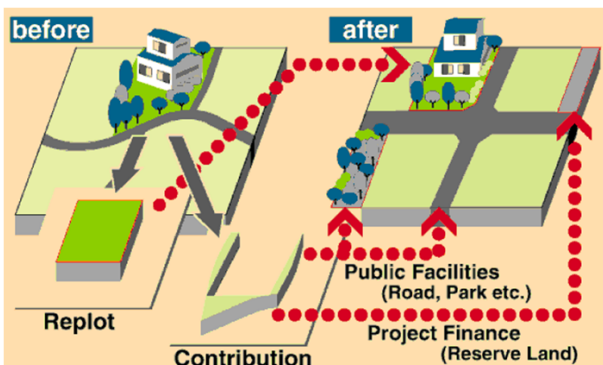
Esta abordagem procura garantir a equidade através da reestruturação da propriedade, considerando o equilíbrio entre os direitos e os ónus urbanísticos que resultam de um projeto de execução. Por sua vez, os ganhos de eficiência são gerados pela flexibilidade do desenho urbanístico e pela redução do tempo e dos custos de implementação, face aos modelos de execução baseados na expropriação administrativa de propriedades ou na aquisição por parte da Administração Pública da totalidade dos terrenos necessários.

## Iniciativa e condução da execução

Nos modelos de execução explorados fora de Portugal, a participação dos agentes públicos e privados varia consideravelmente. Em alguns países — p.e., Alemanha, Turquia, Japão e Israel — a iniciativa e a condução de processos envolvendo vários proprietários é assumida pelas entidades públicas. Por outro lado, em países como Espanha e França, cabe à administração apenas o controlo, regulamentação e monitorização das normativas estabelecidas. Comprova-se que o sucesso de projetos de urbanização conjunta sujeitos a regras perequativas tem mais sucesso nos países em que a administração tem um papel ativo e uma maior capacidade de mobilização dos vários agentes envolvidos, nomeadamente na Alemanha, no Japão e em Israel. O consentimento dos proprietários é sempre considerado favorável para o sucesso da execução. No entanto, nem todos os modelos de execução estudados requerem que todos os proprietários participem no processo de execução.

## Financiamento dos projetos urbanísticos

Pela aplicação desta abordagem, os custos urbanísticos que resultam do processo de execução podem ser financiados por parte da mais-valia de solo gerada pelo desenvolvimento urbano, através da venda de solo infraestruturado. Para tal, na fase de elaboração do projeto são previstos todos os encargos resultantes, os quais, de acordo com uma estimativa do valor da propriedade, determinam o *custo-equivalente*, ou seja, a área de terreno que corresponde em valor ao custo urbanístico do projeto, sendo esta área cedida pelos proprietários à entidade responsável pela sua execução (seja a entidade pública ou privada, individual ou coletiva). O financiamento destes processos varia de país para país, podendo ser combinado com outros instrumentos de financiamento.



Fonte: Ministério da Construção do Japão

## Mecanismos de perequação e instrumentos de compensação

O mecanismo frequentemente utilizado quer para a perequação dos encargos, quer para a dos benefícios corresponde à quota de participação de cada proprietário relativa à sua parcela inicial de solo, quantificada pela sua superfície ou pelo seu valor (em avaliação monetária ou ponderação face a características das propriedades). A perequação dos benefícios e dos encargos pode ser realizada através da atribuição a cada um dos proprietários de solo infraestruturado de valor ou dimensão proporcional à sua quota-parte. Na impossibilidade do desenho urbano proporcionar uma distribuição equitativa entre os proprietários, alguns países contemplam um reajuste da compensação entre proprietários, em numerário.

## Condições de aplicação e fatores de sucesso

A experiência internacional mostra que o sucesso da implementação depende de vários fatores, dos quais se destacam: (i) a existência de organismos independentes e acreditados, responsáveis pelo registo cadastral e pela avaliação da propriedade; (ii) a ativa participação dos proprietários na elaboração do projeto (iii) os instrumentos legais eficazes para ultrapassar a não cooperação dos proprietários; (iv) a concordância da maioria ou da totalidade dos proprietários, condição *sine qua non* para o início do processo; e (v) a transparência e a simplicidade na gestão do processo perequativo.

# Mesa Redonda: síntese de resultados

Após a realização do primeiro workshop, em Junho último, a equipa do projeto PERCOM promoveu uma mesa redonda, que contou com a presença de 12 especialistas em urbanismo, planeamento e gestão do território, de áreas científicas e com experiências profissionais diversificadas. Neste encontro debateram-se temas como os instrumentos e modelos de gestão mais adequados para promover a eficácia dos processos de transformação urbanística e os aspetos determinantes para a repartição dos respetivos encargos e benefícios.

Numa conjuntura de crise económico-financeira e com um célere ritmo de mudança, a legislação vigente de planeamento, gestão e ordenamento do território não dá a resposta mais adequada, em virtude de assentarem em processos rígidos, burocráticos e morosos, que podem colocar em causa – ou mesmo inviabilizar – a realização de algumas intervenções urbanas, comprometendo, por conseguinte, a execução urbanística. Neste contexto, é necessário flexibilizar os instrumentos de gestão territorial (p.e., através de programas de operacionalização definidos no Plano Diretor Municipal, que codifiquem novas figuras de planeamento territorial); aprovar apenas os projetos/planos que se saibam antemão que irão ser efetivamente executados; e articular as políticas fiscais com as territoriais. Urge, portanto, tornar a gestão territorial mais proativa do que reativa.

No que concerne aos Planos de Pormenor (PP) e aos sistemas de perequação, a sua aplicação em PP corresponde a uma leitura rígida dos diplomas legais, visto que pode ser realizada noutros instrumentos (p.e., em Unidades de Execução). A falta de entendimento e a desconfiança entre os agentes (públicos e privados) envolvidos é um dos principais obstáculos à sua operacionalização e, neste caso, estamos perante um processo cujo funcionamento é tipo puzzle, em que quando falha uma peça, todo o sistema acaba por se desmoronar. O envolvimento dos agentes é um aspeto-chave, pelo que devem ser criados mecanismos de incentivo, afetando, p.e., índices urbanísticos, bloqueios à edificação avulsa e instrumentos de coerção da participação alternativos à expropriação (p.e., venda-forçada, já contemplada na nova proposta da Lei de Bases da Política de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo). Contudo, é precisa uma nova cultura na administração pública, em que os técnicos municipais têm um papel mais ativo, em que dialogam, convencem e negociam diretamente com os agentes e a população local.

## MODELOS DE FINANCIAMENTO DE OPERAÇÕES URBANÍSTICAS: Desafios e oportunidades

### PROGRAMA

28 de Janeiro de 2014

Instituto Superior Técnico

#### 09:30 SESSÃO DE ABERTURA

#### 09:45 O PROJETO PERCOM E OS MODELOS DE FINANCIAMENTO

Beatriz Condessa (IST)

José Antunes Ferreira (IST)

#### 10:00 MODELOS INTEGRADOS DE FINANCIAMENTO DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS

Luís Valadares Tavares (IST)

#### 10:30 O FINANCIAMENTO BANCÁRIO NO CONTEXTO ATUAL

José Gonçalves (CGD)

#### 11:00 PAUSA PARA CAFÉ

#### 11:20 MODELOS DE AVALIAÇÃO IMOBILIÁRIA

João Manuel Carvalho (FA-UTL)

#### 11:50 RESULTADOS DO PROJETO: PRÁTICA DE FINANCIAMENTO

Joana Castro e Almeida (IST)

#### 12:20 CONCLUSÕES E DEBATE

José Antunes Ferreira (IST)

ENTRADA LIVRE, SUJEITA A INSCRIÇÃO PRÉVIA EM:  
<http://projectopercom.tecnico.ulisboa.pt/>

# Testemunho

## O financiamento e risco associado às operações urbanísticas

As intervenções urbanísticas estão na generalidade dos casos associadas à necessidade de investimento. Por outro lado, para a sua efetiva implementação, é necessária a participação da iniciativa privada através dos donos dos terrenos. Ora esses proprietários não são, regra geral, profissionais da promoção imobiliária nem são pessoas especialmente informadas sobre este tipo de operações. Assim, não será de assumir que, para além do terreno, estejam disponíveis para afetar mais capital a este tipo de operações.

Esta situação leva-nos a pensar que para se poder implementar operações urbanísticas, com um escalonamento temporal tal que não crie problemas de descontinuidade urbana (como é habitual acontecer por exemplo nos processos de implementação de planos de pormenor, quer em situações de áreas de expansão, quer em situações de requalificação) é imprescindível envolver entidades financiadoras. Estas entidades terão então a capacidade para envolver no projeto os meios financeiros necessários a uma realização temporal não indutora de descontinuidades no tecido urbano, e/ou que possibilitem intervenções de qualificação coerentes no espaço e no tempo.

Estamos em crer que será possível cativar o interesse dessas entidades financiadoras se a operação for económica e financeiramente robusta. No entanto, para cativar essas entidades financiadoras é necessário provar essa robustez através de estudos de procura, da utilização de modelos de orçamentação adaptados às operações, estimativas de valores de venda coerentes com o mercado que se pretende atingir e com a qualidade intrínseca ao produto que se pretende colocar, constituindo estes elementos *inputs* fundamentais a um modelo de avaliação económica e financeira da

operação.

Apesar do rigor e robustez que será fundamental dotar estes modelos, as entidades financiadoras irão tentar minimizar o risco da sua participação impondo, como vem sendo hábito, a constituição de garantias por parte dos investidores (i.e. dos donos dos terrenos). Pelo que já levantámos deste mercado aceita-se que seja suficiente a hipoteca do terreno pra satisfazer essa garantia. Mas esta hipoteca não deixa de constituir uma penhora sobre um bem, de valor em muitos casos significativo, para a pessoa que o detém. Nestas circunstâncias será pertinente perguntar se é socialmente aceitável induzir um dono de uma propriedade, a penhorá-la para potenciar uma

operação urbanística (leia-se negócio) que se verá estrangido a aceitar sob pena de ser alvo de um processo de expropriação, sem ter a capacidade de avaliar o risco envolvido? Em nosso entender, a resposta a esta questão só poderá ser negativa.

Assim sendo haverá a necessidade de procurar soluções alternativas para a toma de risco por parte de particulares, donos dos terrenos. Estamos em crer que uma solução apropriada será a constituição de seguros que cubram, pelo menos, parte do risco assumido pelos proprietários. Os custos correspondentes deveriam ser assumidos como custos internos à operação e explicitados no modelo financeiro que for adotado para a respetiva avaliação. A enveredar-se por um caminho desta natureza, a robustez e o rigor da avaliação económico-financeira tornar-se-ão fundamentais e determinantes para garantir a exequibilidade da operação.



J. Antunes Ferreira

Professor Associado do Instituto Superior Técnico  
Projeto PERCOM

## Contacto

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

