



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

# Newsletter 6

Dezembro 2014

## Práticas internacionais em comparação

Como principal resultado, o projeto PERCOM pretende conceber um modelo de execução perequativo com ganhos de eficácia, eficiência e equidade sobre o modelo vigente. Para que este modelo seja construído, a equipa do PERCOM trabalhou os resultados obtidos de forma a identificar as principais lacunas respeitantes à prática nacional. Como forma de ultrapassar as necessidades evidenciadas, a investigação incide ainda sobre as práticas internacionais, comparando as diferenças entre vários países com este tipo de modelos. Da análise comparativa internacional em países com experiências consolidadas podem surgir contributos para a proposta de modelo de execução. No entanto, estes devem ser ponderados face ao contexto nacional nomeadamente no que diz respeito: à orgânica administrativa; ao sistema legal do planeamento e gestão urbanística; a fatores culturais; a fatores demográficos e urbanísticos; e ao contexto económico-financeiro atual.

### Resultados recentes do PERCOM:

#### Comunicações em conferências internacionais:

Almeida, J.; Ferreira, J. A.; Condessa, B.; Tomé, R. – **Bank financing of urban development: experiences and perspectives in Portugal**. AESOP 28th Annual Congress. Utrecht, 2014.

Condessa, B.; Abrunhosa, M.; Ferreira, J. A.; Almeida, J. C.; Tomé, R. – **Real estate mass appraisal systems in Europe**. AESOP 28th Annual Congress. Utrecht, 2014

Rodrigues, M.; Condessa, B.; Sá, A. – **Improving the application of Land Readjustment in Portugal: Lessons from other countries**. AESOP 28th Annual Congress. Utrecht, 2014.

Almeida, J.; Tomé, R.; Ferreira, J. A.; Condessa, B. – **Práticas de gestão na execução de operações urbanísticas com vários proprietários**. XVI CIU Congresso Ibero Americano de Urbanistas, Sintra, 2014.

#### Trabalhos académicos de membros da equipa

Prudêncio, T. – **A equidade no Processo de Urbanização: Modelos de Perequação e o Grau de Execução de Planos**. Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Urbanismo e Ordenamento do Território, IST, 2014.

Costa, A. M. – **Eficiência no processo de elaboração de Planos de Pormenor: Análise de casos de estudo**. Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Urbanismo e Ordenamento do Território, IST, 2014.

Rodrigues, M. – **Aplicação de técnicas de perequação na gestão urbanística: Análise da prática internacional de Land-Readjustment**. Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Engenharia Civil, IST, 2014.

Abrunhosa, M. – **Criação de um Modelo de Avaliação de Propriedades para a Execução Perequacionada**. Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Arquitectura, IST, 2014.

### 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



TÉCNICO LISBOA



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-

# Da prática nacional à prática internacional

## **Desafios colocados à prática nacional**

Com a investigação anterior, o projecto PERCOM evidenciou as dificuldades com que se deparam técnicos municipais e os restantes atores, como os proprietários e ou promotores, e as ineficiências associadas aos modelos de execução perequativa aplicados na implementação de Planos de Pormenor (PP). Verifica-se pela prática portuguesa que este instrumento de planeamento tem sido pouco eficaz, tendo em conta os modelos de execução alternativos permitidos pela legislação e a incapacidade de motivar/obrigar os proprietários para uma acção concertada e programada. Os Planos de Pormenor devem conter uma componente programática e operativa, suficientemente flexível e robusta para que as orientações de planeamento se concretizem tendo em conta os possíveis bloqueios gerados pelos mais variados agentes que possam interferir na implementação do plano. No que diz respeito aos impasses associados ao imobilismo dos proprietários, parece ser necessário o reforço de competências e instrumentos da Administração Pública que permitam uma maior agilização de processos em parceria, designadamente incentivos fiscais ou outros que motivem os diversos agentes para a cooperação. Por outro lado, quando esteja em causa o interesse público na implementação do plano, a Administração Pública deve socorrer-se de poderes que possam ultrapassar a inércia de alguns dos proprietários através de instrumentos coercivos, nomeadamente a venda forçada ou a expropriação.

## **Modelos de execução alternativos**

Para ultrapassar o imobilismo sempre que é necessário implementar um plano que intervenha sobre uma área de propriedade fragmentada o recurso à expropriação enfrenta vários obstáculos. Nomeadamente, é frequente a ocorrência de processos litigiosos que se prolongam no tempo, com consequências negativas para a viabilidade do plano. Por outro lado verificam ineficiências associadas à determinação do valor correspondente à justa indemnização por expropriação, dado que cada processo decorreria de forma independente, sendo o valor determinado pelo Código das Expropriações que, quer na sua versão actual, quer na versão que se perspectiva na revisão desse código, não se articula com estes processos. Assim, verificam-se elevados níveis de incerteza em relação ao tempo e ao custo da aplicação da expropriação, que resulta na perda de interesse no investimento de capitais privados e na disponibilidade de financiamento bancário, pressionando assim as finanças locais, incapazes

de assumir tais compromissos. Por estes motivos, à luz do contexto nacional faz sentido estudar modelos alternativos que minimizem o recurso a processos expropriativos. Isto implica motivar os proprietários para a acção coletiva na implementação de planos, tornando-os potenciais agentes da transformação urbanística e simultaneamente investidores das operações. São várias as dificuldades que se colocam na aplicação dos modelos de acção coletiva, sendo a sua utilização prática em Portugal quase nula na implementação de PP: (i) falta de eficácia real dos instrumentos que viabilizam o funcionamento dos modelos de gestão perequativa; (ii) falta de eficácia real dos instrumentos que viabilizam o seu financiamento; (iii) falta de eficácia real dos instrumentos que viabilizam a intervenção da administração pública nestes processos e a garantia da distribuição de benefícios e encargos gerados pela intervenção urbanística; e (iv) dificuldades na avaliação do valor actual da propriedade fundiária e imobiliária e na previsão do seu valor futuro, tendo em conta os vários factores de risco inerentes à execução da intervenção urbanística.

## **Abordagem internacional**

Na linha de investigação seguida pelo PERCOM, foram analisadas as práticas internacionais de modelos de execução urbanística que envolvem vários proprietários, no que diz respeito: à aplicação concreta de casos mencionados na literatura e ao enquadramento legal, institucional e cultural e económico dos países analisados. Verificou-se que existem várias configurações destas técnicas, as quais divergem consoante o papel da Administração Pública, o modelo de gestão aplicado e a forma como são tratados os resultados da operação. Têm-se enfatizado na literatura internacional recente a técnica que proporciona a associação de proprietários através de trocas de propriedades de acordo com uma proposta de estrutura de propriedade resultante da execução. Neste reajuste, a atribuição ou alocação das novas propriedades aos proprietários originais segue princípios de equidade e eficiência, tal que a cada proprietário deve ser alocado uma propriedade cujo valor deva ser no mínimo igual ao da propriedade original. Na *Newsletter 4* abordaram-se os princípios fundamentais desta técnica. Na página seguinte compara-se a sua aplicação específica em alguns países, reproduzindo parcialmente uma comunicação apresentada em Julho passado no Encontro Anual da Associação de Escolas Europeias de Planeamento (AESOP) em Utrecht, Holanda.

# Análise comparativa de práticas internacionais<sup>1</sup>

## Países analisados

Considerou-se relevante para este estudo a análise dos métodos Japonês e Alemão, dada a prática consolidada e o alcance e sucesso da sua aplicação, e do método espanhol, dadas as semelhanças com o contexto português.

## Aspectos comparados

Os países em análise foram comparados no que diz respeito à articulação entre agentes e respectivo enquadramento legal, ao sistema de financiamento e ao modelo de redistribuição de benefícios e encargos.

## Enquadramento legal e participação dos proprietários

Na Alemanha, a gestão destes processo é feita pelas autoridades locais mas, tal como no Japão, a participação informal dos proprietários é muito intensa. No Japão e em Espanha, são admitidos vários modelos de gestão pública ou privada, embora no modelo japonês a participação da administração seja mais intensa que em Espanha.

## Sistema de financiamento

No Japão é utilizado o mecanismo *cost-recovery land*, calculado tendo em conta os custos estimados do projecto e cuja definição cabe à entidade gestora do projecto. Por sua vez, em Espanha, o financiamento dos custos urbanísticos está dependente da contribuição das entidades privadas ou públicas através da repartição de custos urbanísticos, cuja gestão está a cabo da entidade gestora do projecto. Na Alemanha, como o processo é conduzido exclusivamente pelo município, o financiamento dos custos urbanísticos é assumido pela Administração Pública,

## Sistema de perequação compensatória

Em Espanha, a perequação tem como critério as diferenças entre o direito abstracto (ou subjectivo) de construir e o direito concreto de construção. Nos restantes países o critério é a percentagem de área de terreno cedida à entidade gestora, ainda que, em todas as situações, seja sempre possível converter a área cedida ou o direito de construção em valores monetários, de forma a permitir alguns ajustes. No caso Alemão, a perequação pode efectuar-se também com base na mais-valia urbanística, retida na totalidade através da cedência de solo pelos proprietários com valor equivalente.

## Transferibilidade de Práticas internacionais para o contexto nacional

Analisadas algumas das práticas com vantagens reconhecidas para o sucesso desta técnica nos países estudados, procurou-se avaliar a transferibilidade de cada uma delas ao contexto nacional. Concluiu-se que as práticas com influência positiva no sucesso da aplicação de operações urbanísticas conjuntas em Portugal se sistematizam em três aspectos fundamentais: **administração proactiva; regulamentação clara e detalhada do processo; instrumentos de incentivo.**

### Análise comparativa da articulação entre agentes.

	Japão	Alemanha	Espanha
Acompanhamento da Administração nos processos conduzidos por privados	○	-	○
Participação dos proprietários em projectos conduzidos pela Administração	○	-	○

○ Forte; ○ Fraco; - Não especificado na legislação

### Análise comparativa do sistema de financiamento.

	Japão	Alemanha	Espanha
Entidade financiadora	Associação de proprietários ou Administração Pública	Administração Pública	Junta de compensação ou Agente Urbanizador ou Administração Pública
Recuperação dos custos urbanísticos	Constituição de reserva de solos, subsídio pública directa	Compensação pelas mais-valias efectuada em terreno	Constituição de reserva de solos equivalente a uma % dos direitos de construção do projecto, Compensação em numerário
Custos considerados no modelo	Infraestruturas locais	O modelo não inclui a repartição de custos	Infraestruturas locais, Indemnizações por expropriação

### Análise comparativa do modelo perequativo

	Japão	Alemanha	Espanha
Medidas de compensação	Terreno e compensação monetária (ajustes)	Terreno e/ou compensação monetária	Direitos de construção (associados a lotes de terreno) e Compensação monetária (ajustes)
Critério de comparação (avaliação de propriedades)	Área de terreno ponderada por coeficientes de distância à rede viária ou outro (métodos não especificados na lei)	Área de terreno ou valor da propriedade	Direito de construção propostos pelo plano ponderados de acordo com coeficientes de uso
Captura das mais-valias	Variável	100% (de acordo com as diferenças estimadas no valor da propriedade antes e depois do projecto)	10 a 15% da totalidade dos direitos de construção do projecto

### Análise da transferibilidade das práticas nacionais ao contexto português.

	Motivação dos agentes	Eficiência	Adequabilidade
Reuniões individuais e colectivas com os proprietários desde fases iniciais de elaboração	●	●	●
Decisões tomadas por entidades independentes	●	●	●
Obrigatoriedade dos proprietários integrem processos societários	●	●	●
Valores de mercado de referência das propriedades	●	●	●
Instrumentos de incentivo	●	●	●
Regulamentação clara e detalhada	●	●	●

● Neutro ● Influência negativa ● Influência positiva  
● Necessita de adaptações para ter uma influência positiva

<sup>1</sup> Adaptado de Rodrigues, M.; Condessa, B.; Sá, A. (2014) – *Improving the application of Land Readjustment in Portugal: Lessons from other countries.* AESOP 28th Annual Congress. Utrecht, 2014.

## PEREQUAÇÃO: OBJECTIVOS E ESCALAS DE APLICAÇÃO

A introdução na lei dos mecanismos de repartição dos encargos e benefícios associadas às operações de loteamento e urbanização, terá sobretudo visado garantir duas coisas: i) o adequado financiamento das obras de urbanização e a sua justa repartição pelos proprietários envolvidos (ou outros titulares de direitos sobre a propriedade); ii) a disponibilização das áreas necessárias à implantação dos equipamentos colectivos e espaços verdes que a nova população a instalar (ou mesmo a existente) exigia, com a dimensão e a localização adequadas.

Procurava-se assim não só garantir uma mais justa e equitativa repartição dos encargos com a realização das infra-estruturas urbanísticas, como evitar que a localização de equipamentos e espaços verdes continuasse a ser remetida para as periferias das novas áreas urbanas, a sua concretização fosse protelada para quando houvesse um empreendimento urbanístico de superfície suficientemente grande para ser possível impor as cedências legais que permitissem a implantação de tais espaços de uso público, ou ainda que se tivesse de recorrer à expropriação por utilidade pública ou à aquisição a privados (normalmente a preços especulativos) para se obterem os terrenos necessários à sua implantação. A “perequação” de benefícios e encargos associadas às operações urbanísticas permitiria resolver estes dois tipos de problemas de forma eficaz: i) não só os financiamentos necessários à execução das infra-estruturas urbanísticas eram assegurados, como o seu custo calculado com base nos seus projectos de execução, e não por estimativa ou aplicação de uma TMU, cujo valor era, na maior parte das vezes impossível de justificar racional e objectivamente; ii) como se garantiam as necessidades de espaços verdes e para equipamentos colectivos, com o dimensionamento correcto e nas localizações mais convenientes, sem que com isso se prejudicasse as expectativas de valorização imobiliária dos proprietários afectados ou, ao invés, obrigando os municípios a complicados, morosos e dispendiosos processos de negociação ou expropriação.

Cedo se percebeu porém que, sem existirem terrenos municipais na operação – que serviriam de “volante” ou “banco” de lotes nas primeiras fases do processo de urbanização – ou proprietários cooperantes e interessados numa justa promoção imobiliária dos seus terrenos, o processo “perequativo” acabaria por soçobrar ou arrastar-se por tempo indefinido. Os fracos resultados obtidos até agora com a sua aplicação no país, são disso a prova. Perante esta situação de efectivo bloqueio na concretização das disposi-

ções legais, procuraram-se sobretudo soluções de dois tipos: i) a definição e quantificação monetária, tão objectiva, rigorosa e abrangente quanto possível, de todos os possíveis benefícios associados a cada novo lote, bem como a quantificação do valor da parcela que lhe deu origem, para assim se poder ter um modelo (exaustivo, objectivo e rigoroso!) que permitisse o cálculo, sem margem para dúvidas, do diferencial entre o valor da parcela inicial e o dos lotes obtidos após a operação de loteamento; ii) alargar os parâmetros e o processo perequativo a um espaço urbano tão vasto quanto possível (por exemplo, todo o espaço urbano ou cidade), na esperança de assim aumentar a componente imobiliária pública no processo, ao mesmo tempo que se justificava tal procedimento com uma filosofia igualitarista, cujo fundamento radica no axioma de que todo o solo é, à partida, homogéneo e isotrópico para efeitos de urbanização, sendo que a sua actual diferenciação em termos de valor é apenas resultante da incorporação do trabalho e benfeitorias que o Homem e a Sociedade aí realizaram ao longo de séculos.

Ora, sem podermos ir mais longe na exposição e justificação da nossa opinião devido ao curto espaço disponível, qualquer uma destas hipotéticas soluções parece-nos distorcerem o objecto e os fundamentos do enquadramento legal do processo perequativo. Num caso por o separarem no tempo do próprio processo de urbanização, quando o que se pretendia era precisamente assegurar a sua celeridade e objectividade, nomeadamente em termos dos encargos e benefícios que lhe estão associados. No outro, por considerarem que, à partida, o próprio solo encerra em si mesmo factores de diferenciação do seu valor imobiliário, que não sejam os que derivam das suas características físicas, exposição a fenómenos naturais, contexto urbanístico em que se situa (e cuja contribuição para o valor do terreno não resultou de qualquer benfeitoria realizada pelo seu proprietário) ou que o próprio plano urbanístico lhe veio introduzir. A reflexão que importa por isso aprofundar não é tanto, a nosso ver, o dos mecanismos e modelos quantitativos de aplicação da perequação, mas antes precisar os seus objectivos e a que escala se deve aplicar.

**Fernando Nunes da Silva** (Consultor do PERCOM)  
IST/CESUR, 10/11/2014

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

