

XIV Jornadas da AUP
**O Urbanismo
e as Novas
Territorialidades**

Montijo | 6 e 7 junho 2013



ASSOCIAÇÃO
dos **URBANISTAS**
PORTUGUESES

Caracterização da prática nacional de perequação em Planos de Pormenor

Beatriz Condessa, Marco Rodrigues,
Ana Morais de Sá e Ricardo Tomé

Núcleo de Urbanismo e Ambiente
Centro de Sistemas Urbanos e Regionais (CESUR)
Instituto Superior Técnico, Universidade Técnica de Lisboa



TÉCNICO
LISBOA



Sumário

- **Projeto PERCOM**
 - **Objetivos**
 - **Desafios**
- **Análise dos regulamentos dos PP**
 - **Metodologia**
 - **Resultados**
- **Inquérito aos Técnicos Municipais**
- **Entrevistas nas Câmaras Municipais**
- **Notas Finais**
- **Próximos passos**



Projecto PERCOM - Objetivos

- **Caracterização e análise crítica da prática nacional de perequação em Planos de Pormenor (PP).**
- **Contribuir para a proposta de um modelo de execução perequativa mais eficaz face ao problema de conjugação de interesses no processo de urbanização:**
 - Desenvolver um modelo de avaliação de valores do solo;
 - Definir alterações a efetuar no quadro legal (conteúdo material e documental dos planos e procedimentos administrativos de elaboração, acompanhamento e aprovação de PP);
 - Identificar formas alternativas de financiamento ao processo de urbanização.



Projecto PERCOM - Desafios

- **Que modelos e mecanismos perequativos são propostos nos PP que têm vindo a ser aprovados em Portugal?**
- **Qual o grau de eficiência dos procedimentos de elaboração, acompanhamento e aprovação dos PP? Como ultrapassar a tradicional morosidade destes procedimentos?**
- **Qual o grau de execução do PP e quais os principais obstáculos com que se depara esta execução?**
- **Como ultrapassar a inércia e desinteresse dos proprietários e promotores em estabelecer parcerias e aderir ao processo perequativo?**

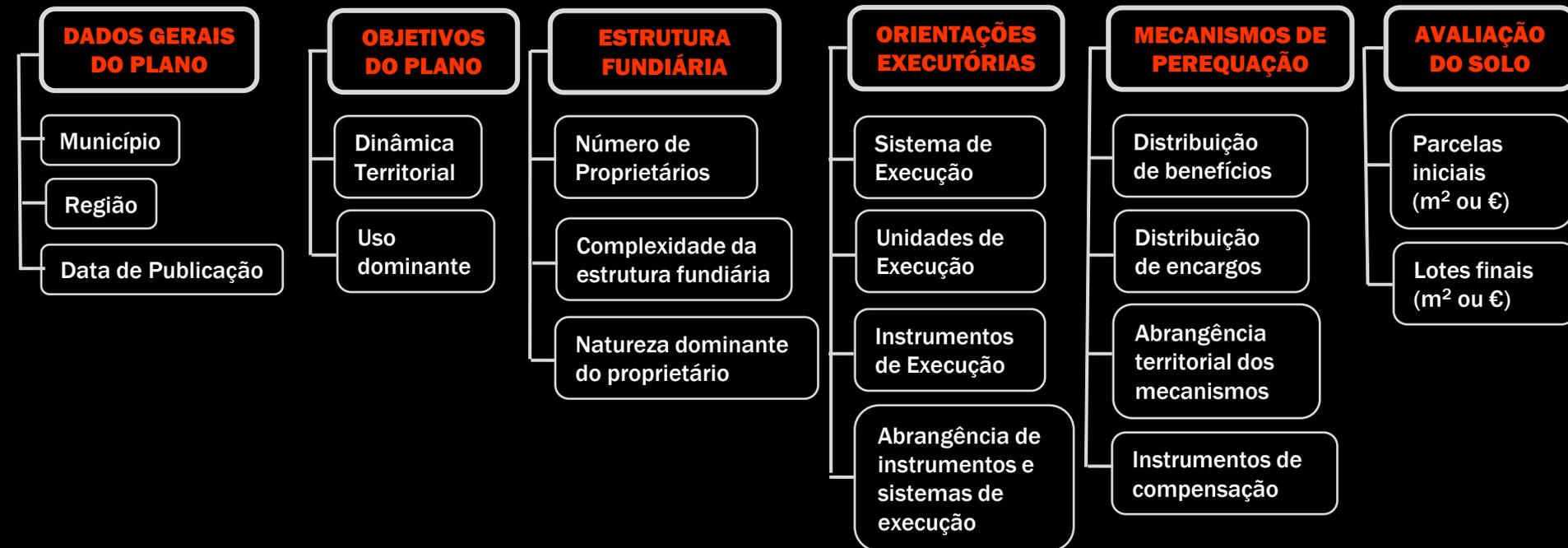


Análise dos regulamentos dos PP

- **Construção de um referencial para análise de regulamentos de PP;**
- **Análise de todos os regulamentos de PP elaborados após a publicação do RJIGT e consequente seleção de planos com conteúdo perequativo e executório;**
- **Análise pormenorizada dos regulamentos à luz do referencial de análise;**
- **Classificação e quantificação de PP quanto ao grau de desenvolvimento de conteúdos perequativos.**
- **Definição de tipologia de PP e caracterização da aplicação de conteúdos perequativos por tipologia.**

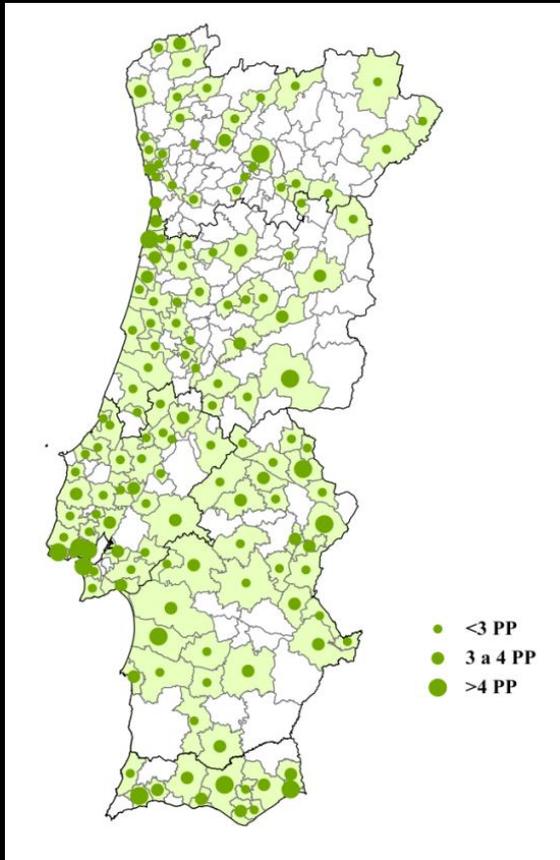


Análise dos regulamentos dos PP – Metodologia

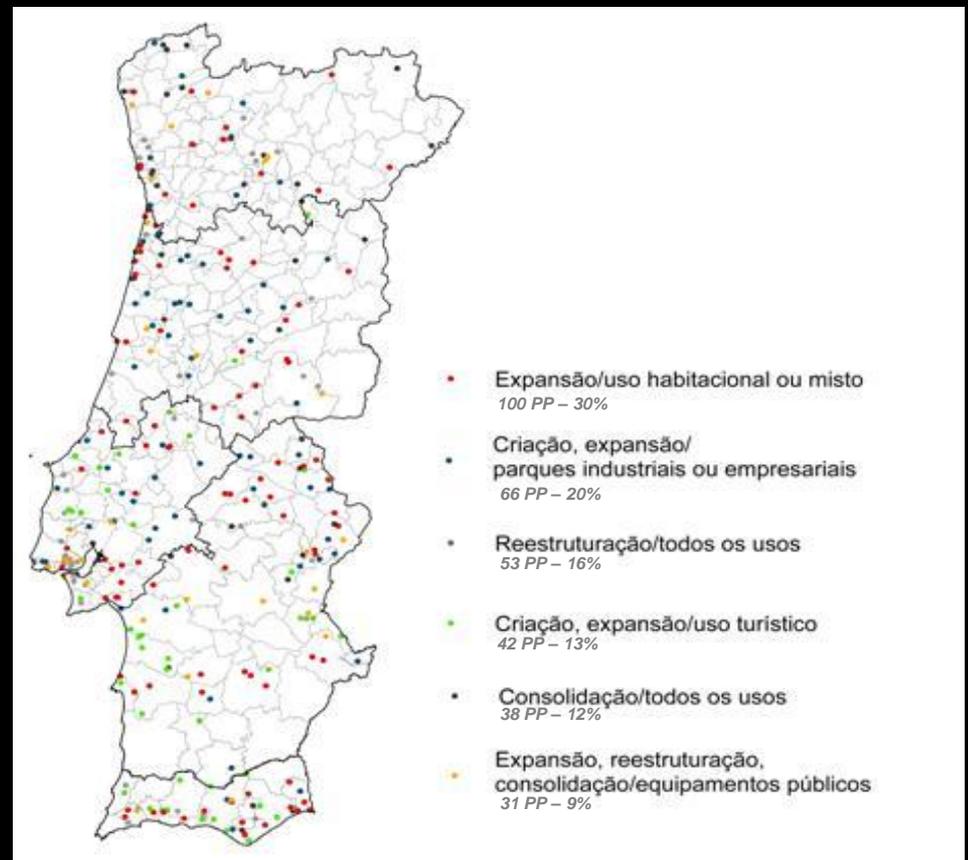


Análise dos regulamentos dos PP – Resultados

Municípios com PP elaborados de acordo com o RJGT (a) e a sua distribuição segundo a tipologia (b)



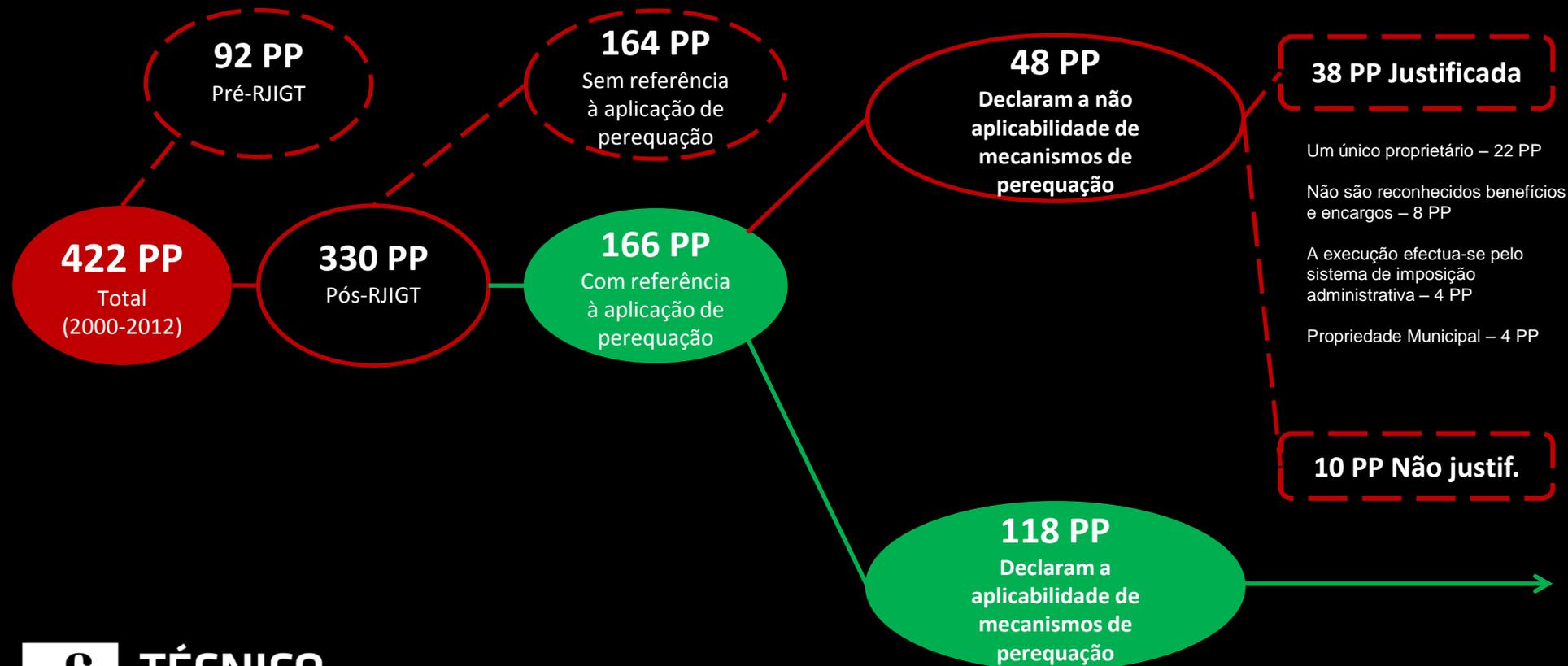
(a)



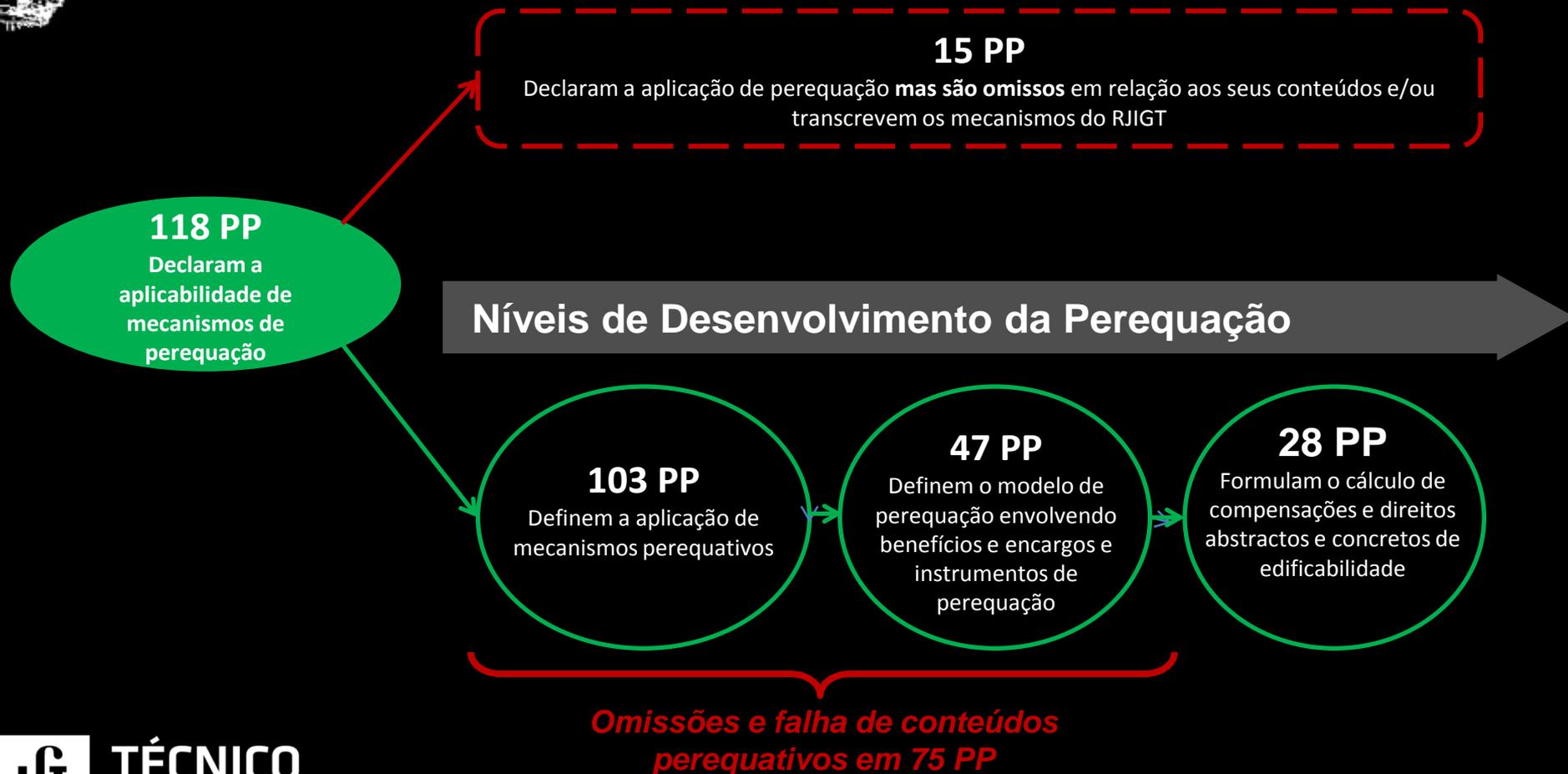
(b)



Análise dos regulamentos dos PP – Resultados



Análise dos regulamentos dos PP – Resultados





Inquérito aos Técnicos Municipais – Metodologia

- **Objetivo do inquérito: conhecer as práticas, obstáculos e potencialidades dos mecanismos de perequação.**
- **Constituído por três grupos temáticos, com questões fechadas e de resposta livre:**
 - **Caracterização do PP;**
 - **Práticas de Perequação em Portugal;**
 - **Recursos técnicos e materiais da CM.**
- **Resposta de 108 (em 278) municípios: 39%.**



Inquérito aos Técnicos Municipais – Principais Resultados

Caracterização dos PP

- **Menor eficácia do PP para:**
 - Enquadrar processos de urbanização em parcerias;
 - Planear a expansão urbana de larga escala, a médio e longo prazo;
 - Planear a expansão urbana de pequena escala, a curto prazo.

- **Maior eficácia do PP para:**
 - Salvaguardar o património;
 - Planear a localização de equipamentos ou infraestruturas;
 - Planear a reconversão de AUGI.



Inquérito aos Técnicos Municipais – Principais Resultados

- **Justificações para a pouca eficácia dos PP:**
 - Rigidez formal do processo de elaboração e dos seus conteúdos;
 - Dificuldade em enquadrar processos societários.
- **Alterações na legislação propostas pelos técnicos:**
 - Simplificação do processo de elaboração;
 - Flexibilização legislativa e das imposições do plano;
 - Simplificação e redução do conteúdo material.



Inquérito aos Técnicos Municipais – Principais Resultados

Práticas de Perequação em Portugal

- Reconhecimento de que os mecanismos de perequação promovem *em teoria* a equidade (94%).
- Reconhecimento de que os mecanismos de perequação promovem a eficiência no processo de urbanização (63%).
- Mais eficaz para assegurar a:
 - Equidade entre proprietários na redistribuição de benefícios e encargos;
 - Desenho urbano qualificado;
 - Disponibilização de terrenos (p.e., infraestruturas/equipamentos ou compensação de particulares).



Inquérito aos Técnicos Municipais – Principais Resultados

- Menos eficaz para assegurar a:
 - Viabilidade económica da execução urbanística (privados e município);
 - Agilização do processo de expropriação;
 - Redução do risco financeiro da execução do plano;
 - Financiamento municipal (p.e., infraestruturação, indemnização e expropriação).



Inquérito aos Técnicos Municipais – Principais Resultados

- **Possíveis obstáculos à perequação:**
 - Ausência de cultura cívica de ordenamento do território;
 - Inexistência e desatualização de cadastro;
 - Falta de concertação entre interesses privados e entre privados e município;
 - Falta de *know-how* dos técnicos municipais e/ou equipas externas sobre mecanismos perequativos.



Inquérito aos Técnicos Municipais – Principais Resultados

- **Medidas possíveis para a melhoria da aplicação dos mecanismos de perequação:**
 - Redefinição do código de expropriações;
 - Introdução legal da venda forçada de proprietários que não queiram participar na execução ou não cumpram os compromissos assumidos.



Entrevistas nas Câmaras Municipais

- **16 Municípios seleccionados:**
 - Representação de todas as tipologias de planos considerados;
 - Representação de municípios enquadrados em diversos contextos territoriais;
 - 15 municípios com PP nos quais o conteúdo regulamentar aponta para a aplicação de mecanismos de perequação.

Universo em estudo

278 Municípios
422 PP
118 PP que referem a aplicação de perequação



Amostra para Entrevistas/análise da elaboração e execução

16 Municípios (6%)
76 PP (18%)
33 PP que referem a aplicação de perequação (28%)



Entrevistas nas Câmaras Municipais

Resultados preliminares e parciais

- Actuação municipal no domínio do planeamento e execução urbanística muito variada face ao contexto territorial em que se insere;
- Incumprimento da programação da execução em todos os planos analisados;
- Maior execução em planos de pormenor de promoção municipal;
- A maioria dos planos analisados (*27 de 44 até ao momento*) não tem qualquer execução concretizada;
- Alguma execução verificada em planos que promovem a consolidação da malha urbana (infraestruturada), na criação de parques empresariais e na criação e enquadramento a parques urbanos;
- A perequação (ainda que constante do conteúdo material) não foi tida em conta na execução de alguns PP (*4 de 7 executados com aplicação de perequação*).
- A execução com perequação (*verificada em 3 de 44 planos*), conformando-se ao cadastro e pressupondo uma negociação posterior entre proprietários, sem concretização.



Entrevistas nas Câmaras Municipais

Resultados preliminares e parciais

Motivos para a não execução dos planos analisados

- Mercado muito dinâmico e a morosidade do PP provoca a perda de oportunidade dos promotores/proprietários interessados;
- Conjuntura económica (muito relevante nos planos mais recentes);
- Incapacidade financeira do município para despoletar/promover o processo de execução de modo a atrair promotores privados.

Motivos para a não execução de PP com perequação

- Associada a planos abrangendo vários proprietários nos quais não foi observada execução;
- Incapacidade de operacionalizar a perequação quando não existe uma determinação de todos os proprietários para a execução;
- Pouca experiência de aplicação da execução com perequação.



Notas Finais

- PP publicados com múltiplas características e finalidades, de onde se destacam dinâmicas de expansão, *embora lhes seja reconhecida pouca eficácia pelos técnicos municipais;*
- Instrumento de planeamento não utilizado (neste período) por 114 municípios.
- Evolução lenta na introdução de modelos de perequação no conteúdo regulamentar, com diversos níveis de desenvolvimento.
- A perequação é reconhecido como um instrumento de promoção da equidade, no entanto a sua concretização em PP é rara, constando do conteúdo do PP apenas por imposição legal, segundo alguns técnicos entrevistados.
- Não existe uma prática consolidada de execução com perequação em PP, apenas experiências pontuais que procuram implementar modelos de perequação.



Próximos Passos

- **Aprofundar a análise das experiências partilhadas pelos técnicos municipais entrevistados em diversos domínios:**
 - **Eficiência dos processos de elaboração de PP;**
 - **Experiências na prática de perequação e obstáculos à sua implementação;**
- **Entrevistar entidades bancárias no sentido de explorar os sistemas de financiamento utilizados (ou passíveis de serem utilizados) em PP;**
- **Explorar modelos de perequação aplicados fora de Portugal e discutir a sua aplicabilidade à situação nacional.**



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

<http://projectopercom.ist.utl.pt/>

Beatriz Condessa

beatriz.condessa@ist.utl.pt

Marco Rodrigues

marco.couto@ist.utl.pt

Ana Morais de Sá

ana.morais.sa@ist.utl.pt

Ricardo Tomé

ricardo.tome@ist.utl.pt

