



A Equidade e Eficiência no Processo de Urbanização: a Perspetiva do PERCOM

Beatriz Condessa

Índice



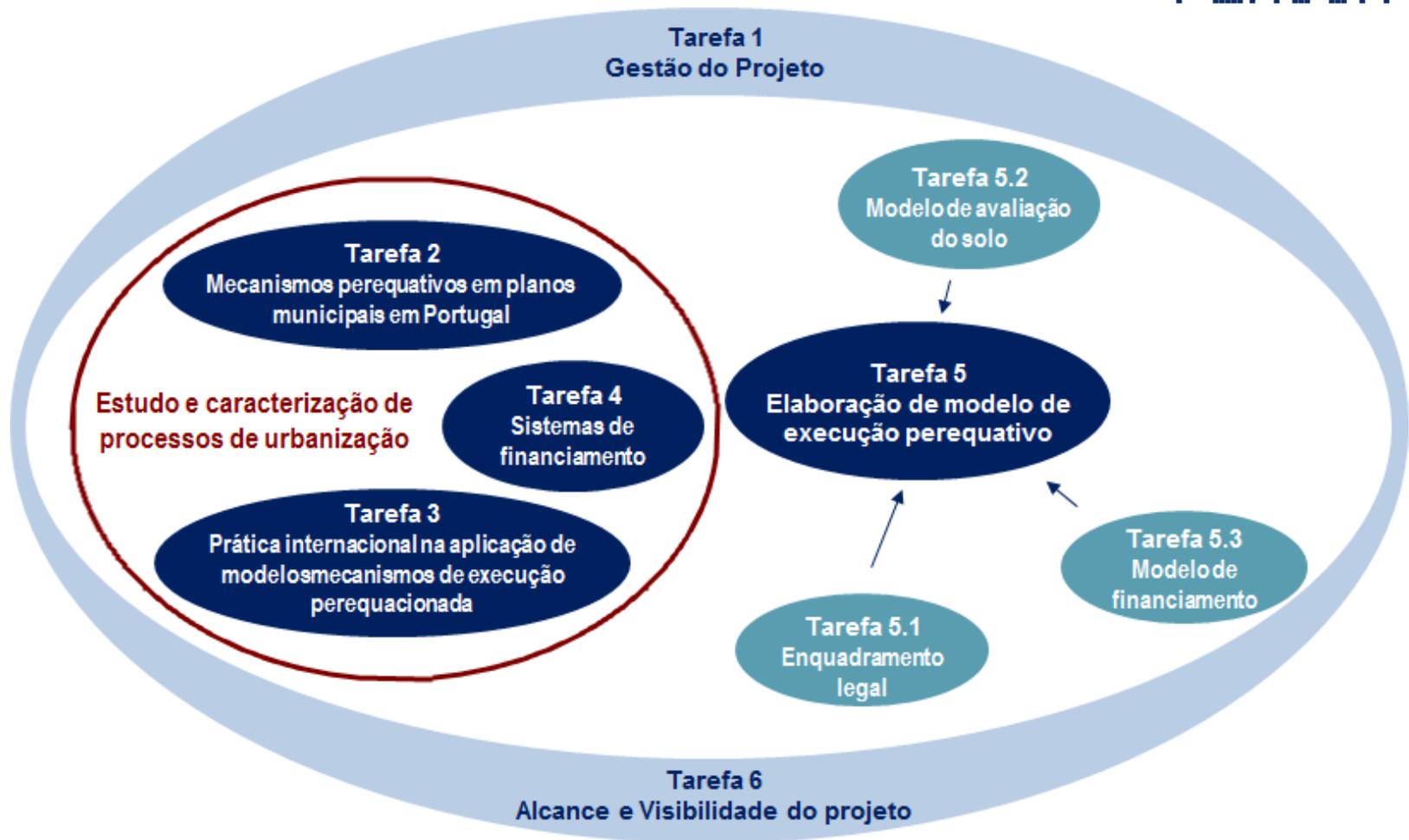
- O Projeto PERCOM
- Prática nacional da perequação em planos de pormenor
- Prática internacional na aplicação de modelos de execução perequacionada
- Financiamento das operações urbanísticas

Objetivos



- **Caraterização 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 na conjugação de interesses no processo de urbanização, que contemple:**
 - Modelo de avaliação de valores do solo;
 - Formas alternativas de financiamento das operações urbanísticas;
 - Alterações necessárias no quadro legal.

Estrutura do projeto



2012

DURAÇÃO DO PROJETO

2015

Metodologia



- Revisão bibliográfica
- Análise documental dos planos de pormenor
- Inquéritos aos municípios
- Entrevistas a técnicos municipais
- Entrevistas a entidades bancárias
- Workshops com especialistas
 - ❖ Equidade e uso do solo: a perequação nos planos de pormenor;
 - ❖ Modelos de financiamento de operações urbanísticas: desafios e oportunidades.

Equipa de investigação



Coordenação:

Beatriz Condessa

Ana Marta Costa

Ana Morais de Sá

António Costa

Carina Pais

Isabel Loupa Ramos

Joana Castro Almeida

José Antunes Ferreira

Marco Rodrigues

Miguel Abrunhosa

Ricardo Tomé

Teresa Prudêncio

Consultores:

Fernando Nunes da Silva

Isabel Moraes Cardoso

João M. Pereira Teixeira

Jorge Carvalho

Rachelle Alterman



Caraterização da Prática Nacional da Perequação em Planos de Pormenor

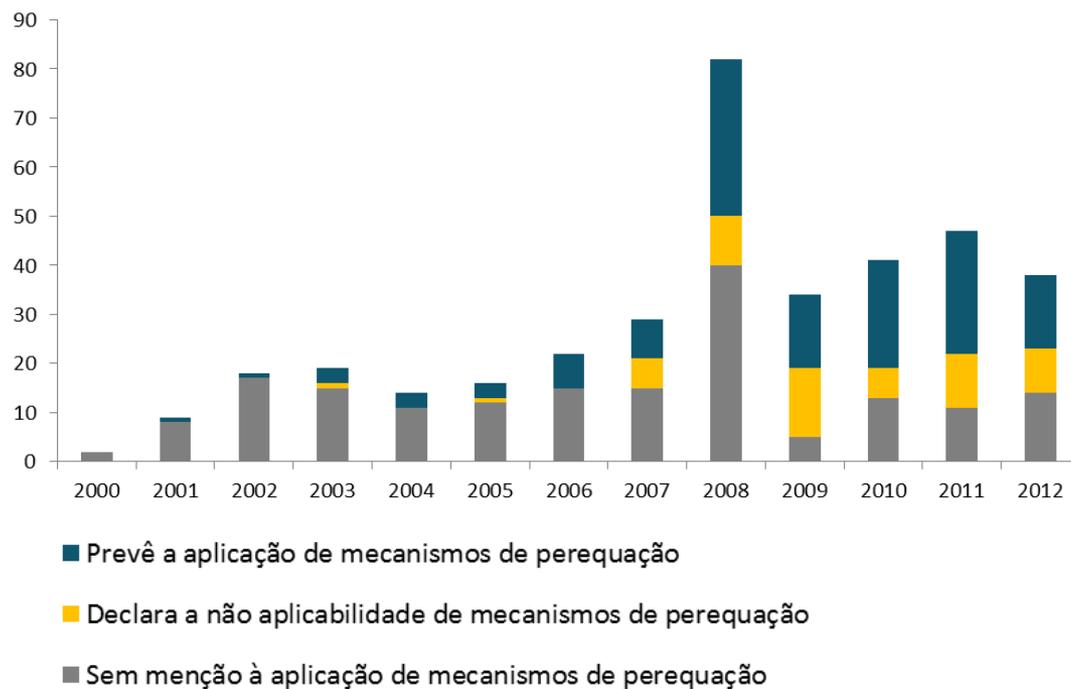
Os planos de pormenor em Portugal



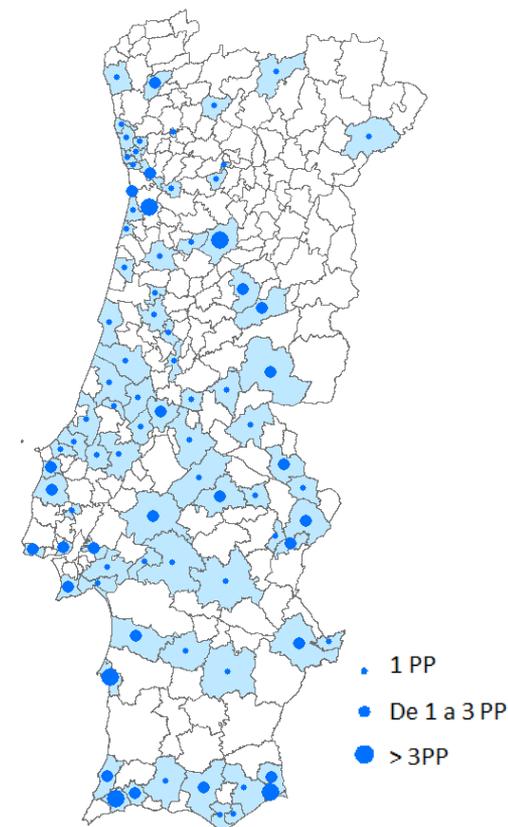
PP em Portugal (elaborados de acordo com o RJIGT)

- 55% de uso habitacional/misto
- 65% com dinâmica de expansão
- Dimensão média de 73,6 ha (em 286 PP)
- 80% é de propriedade maioritariamente privada (em 230 PP)
- 63% dos PP têm mais de 10 proprietários (em 77 PP)
- 21% define um quadro completo de orientações executórias (sistemas, unidades e instrumentos de execução)
- Tempo médio de elaboração de 54 meses (em 245 PP)

Aplicação da perequação



- Baixos níveis de aplicabilidade da perequação nos planos de pormenor em Portugal
- Conteúdos e níveis de desenvolvimento da perequação diversificados nos PP



84 municípios contêm PP com perequação

Níveis de execução dos PP



Reduzido grau de execução dos planos de pormenor



- Situação de mercado desfavorável;
- Incapacidade financeira dos promotores e municípios;
- Dificuldade na aplicação de mecanismos de perequação;
- Rigidez do PP;
- Perda de oportunidade para o promotor;
- Desadequação da solução urbanística face ao interesse dos proprietários;
- Inércia e falta de acordo entre proprietários.

Amostra de 91 PP

% de PP com execução concluída	% de PP sem execução
2%	55%

Amostra de 80 PP

Grau de execução médio de 18%

Obstáculos à aplicação da perequação



- Ausência de uma cultura cívica de ordenamento do território;
- Inexistência ou desatualização do cadastro;
- Falta de concertação de interesses;
- Falta de acordo entre os agentes intervenientes e de preparação para uma atuação coordenada;
- Falta de *know-how* dos técnicos municipais e/ou de equipas externas;
- Dificuldades de compreensão da perequação pelos proprietários;
- Indefinição de um modelo de avaliação da propriedade.

Prática nacional da perequação em planos de pormenor



SOBRE O PLANO DE PORMENOR

- **Níveis de execução muito reduzidos**
- **Incumprimento da programação**

SOBRE A APLICAÇÃO DA PEREQUAÇÃO

- **Dificuldades na aplicação de perequação na fase de execução do plano**
- **Prática residual na execução urbanística em Portugal**



Prática Internacional na Aplicação de Modelos de Execução Perequacionada

Comparação internacional das práticas de perequação



- Análise comparativa dos modelos e mecanismos de execução e perequação entre Japão, Alemanha, Espanha e Portugal:
 - ❖ Objetivos da perequação;
 - ❖ Enquadramento legal;
 - ❖ Articulação entre agentes;
 - ❖ Sistema de financiamento;
 - ❖ Modelo perequativo.

Prática internacional



- Distribuição equitativa de benefícios e encargos associada à reestruturação da propriedade (*Land Readjustment*);
- Participação de agentes públicos e privados é variável;
- Consentimento dos proprietários é sempre favorável mas nem todos os modelos de execução requerem a participação da totalidade dos proprietários;
- Mecanismo de redistribuição de benefícios com base na proporção da parcela inicial de cada proprietário (quantificada pela dimensão ou valor).

Transferibilidade de práticas internacionais para o contexto português



- Negociação nas etapas iniciais do processo
- Decisões tomadas por entidades independentes
- Valores de mercado de referência das propriedades
- Instrumentos de incentivo
- Regulamentação clara e detalhada

Motivação dos
agentes



Eficiência



**Sucesso da aplicação de operações urbanísticas
conjuntas em Portugal**



Financiamento de Operações Urbanísticas

Financiamento de operações urbanísticas com vários proprietários



Operações urbanísticas com vários proprietários (PP ou loteamento) e PP com perequação **NÃO SÃO FINANCIÁVEIS** pela banca

Porquê?

- Proprietários com expectativas e capacidades financeiras distintas;
- Desentendimentos entre proprietários, que inviabilizam o financiamento a um proprietário;
- Vários proprietários → problema dos pequenos proprietários;
- Perequação → dificuldades jurídicas e processuais.

Outros motivos:

- Conjuntura económica, financeira, social e política;
- Bancos focados na venda dos produtos imobiliários que têm em carteira;
- Fator tempo: longos processos de licenciamento e de urbanização.

Condições de financiamento



Condições chave para um projeto ser financiável:

- Reabilitação urbana
- Posse de propriedade
- Um proprietário ou entidade como interlocutor
- Modelo de gestão privada
- Risco reduzido

Condições de financiamento



Fatores de redução de risco que influenciam a concessão de financiamento bancário:

- Promotor imobiliário
- Projeto
- Localização
- Dinâmicas de mercado
- Duração de procedimentos legais

Modelo de avaliação imobiliária



- Importância de existir um modelo matemático para avaliar a propriedade antes e depois das operações urbanísticas;
- Modelo de avaliação do IMI não é adequado à valoração de bens imobiliários existentes ou a criar (67% das entidades bancárias entrevistadas);
- **Localização, Uso do Solo e Estado de Conservação** como principais fatores para integrar um modelo de avaliação imobiliária;
- Entidade reguladora, com poderes discricionários limitados e com a função de sanar conflitos sobre os valores resultantes do método de avaliação da propriedade.

Financiamento de operações urbanísticas



- O financiamento consoante o tipo de operações urbanísticas é variável e depende de quatro variáveis-chave:

Localização | Procura | Promotor | Qualidade da construção

- Celeridade do processo de planeamento e licenciamento;
- Maior exigência na criação e fundamentação do projeto;
- Alterações legislativas
- Mudanças de comportamento:

Comunicação | Negociação | Cooperação | Confiança



Síntese



Instrumento que suporta a intervenção



PP tem-se revelado como um instrumento inadequado à **execução** devido:

- à dimensão da área de intervenção;
 - ao seu principal objetivo (expansão urbana);
 - à inexistência de procura que responda a esse objetivo;
 - à rigidez do desenho urbano;
 - ao seu elevado tempo de elaboração.
-
- PP ineficaz tendo em conta modelos de execução alternativos (ex. loteamentos);
 - Incapacidade de motivar e obrigar os proprietários para a ação concertada e programada.

Dificuldades de aplicação



- Ausência de uma cultura de negociação entre o setor público e privado;
- Ausência de relações entre o planejamento e o mercado imobiliário;
- Inexistência de um método de avaliação da propriedade enquadrado no planejamento;
- Falta de mecanismos de resolução de conflitos eficientes e eficazes;
- Inexistência de mecanismos que induzam à aplicação da perequação.

Fatores de sucesso



Condições de aplicação e fatores de sucesso retiradas da prática internacional:

- Existência de organismos independentes e acreditados, responsáveis pelo registo cadastral e pela avaliação da propriedade;
- Participação ativa dos proprietários na elaboração do projeto;
- Instrumentos legais eficazes para ultrapassar a não cooperação dos proprietários;
- Concordância da maioria ou da totalidade dos proprietários, condição *sine qua non* para o início do processo;
- Transparência e a simplicidade na gestão do processo perequativo.



Sítio da Internet do Projeto:
<http://projectopercom.tecnico.ulisboa.pt/>

Contactos:
beatriz.condessa@tecnico.ulisboa.pt
percom.cesur@gmail.com



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

