



Aplicação de técnicas de perequação na gestão urbanística
Análise da prática internacional de *Land-Readjustment*

Marco António Couto Rodrigues

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em

Engenharia Civil

Orientadora: Prof.^a Doutora Maria Beatriz Marques Condessa

Júri:

Presidente: Prof. Doutor João Torres de Quinhones Levy

Orientadora: Prof.^a Doutora Maria Beatriz Marques Condessa

Vogal: Prof.^a Doutora Maria Joana Coruche de Castro e Almeida Passanha Gonçalves

Novembro 2014

– Fotografia de capa:

Escultura *Equality*, 1996, de Rolon Bert Garner e Ken Leback's. Boston, Estados Unidos da América.

Junto à escultura encontra-se gravado um texto de Alexis de Toqueville (1835):

“Providence has not created mankind entirely free. It is true that around every man a fatal circle is traced beyond which he cannot pass, but within the wide verge of that circle he is powerful and free; as it is with man, so with communities. The nations of our time cannot prevent the conditions of men from becoming equal, but it depends upon themselves whether the principle of equality is to lead them to servitude or to freedom, to knowledge or barbarism, to prosperity or wretchedness.”

“A providência não criou a humanidade inteiramente livre. É verdade que à volta de todos os homens é traçado um círculo fatal para lá do qual ele não pode passar, mas dentro da vastidão do seu interior ele é poderoso e livre; assim como é com o homem, é com as comunidades. As nações do nosso tempo não podem garantir condições de partida iguais entre os homens, mas deles depende se o princípio da igualdade os leva à servidão ou à liberdade, ao conhecimento ou à barbárie, à prosperidade ou à miséria.”

Agradecimentos

Para que este trabalho fosse realizado e para a conclusão deste ciclo de estudos, contribuíram inúmeras pessoas impossíveis de reproduzir numa mera página. Destacarei portanto, aquelas que tiveram um papel determinante no meu percurso até aqui.

Começo por agradecer à minha orientadora, a professora Beatriz Condessa, não só pela confiança que me depositou desde o início desta dissertação e por me ter dado oportunidade de integrar a equipa do projecto PERCOM, mas também pela orientação prestada e pela compreensão que sempre teve nas nossas discussões de ideias.

Agradeço a todos os colegas bolsiros de investigação do NUA, com os quais aprendi muito do que sei neste domínio, sob perspectivas muito diferentes. Desenvolvi com estes o espírito de equipa e de partilha e também uma amizade que perdurará. Destaco desta o JR pela disponibilidade, a Ana Luisa pela paciência, a Mafalda pela inspirante tenacidade, a Isabel pela sensatez, e o Pedro Pinto pela sabedoria.

Agradeço também à restante equipa do projecto PERCOM, da qual destaco a professora Ana Sá, por todas as discussões à volta desta temática, que por tantas vezes me esclareceram e me motivaram para obter os resultados pretendidos. Da equipa do PERCOM, agradeço também à Teresa e à Ana Marta pelo espírito de entajuda e pelo contributo significativo ao meu trabalho.

Agradeço também a disponibilidade dos técnicos municipais de planeamento e gestão urbanística entrevistados e inquiridos no âmbito do projecto PERCOM, que diariamente trabalham arduamente e em condições difíceis para que tenhamos um território mais próspero e melhor ordenado.

Agradeço a todos os meus restantes amigos, destacando aqueles que estiveram sempre presentes ao longo deste percurso, mesmo nos momentos em que não pudemos estar próximos: a Diana, a Xana e o Miguel.

Agradeço à minha avó, aos meus tios, e aos meus primos Joana, Lili, Pedro e João Pedro por serem sempre o meu porto de abrigo.

Agradeço ao meu pai principalmente pela paciência que teve sempre para mim e por me inspirar em tantos momentos, mesmo quando parecem passar imperceptíveis.

A concretização deste ciclo de estudos não seria possível sem a determinação e o suporte a todos os níveis da minha mãe. É a ela que presto o maior dos agradecimentos.

Tiago, nada me motivou tanto quanto mostrar-te como tudo pode ser superado. Este trabalho foi escrito a pensar em ti.

Resumo

O processo de urbanização enfrenta um inevitável conflito entre o interesse público e privado. De forma a controlar a transformação urbanística, a Administração Pública serve-se de um conjunto de instrumentos que interferem com a propriedade privada. Estes instrumentos são intrinsecamente discriminatórios sobre as propriedades e produzem efeitos desiguais sobre a sua exploração, que podem ter um impacto positivo ou negativo no seu valor de mercado imobiliário. No contexto Português foram introduzidos mecanismos de perequação no enquadramento legal para a implementação de Planos de Pormenor ou para a execução de Unidades de Execução com a finalidade de promover uma maior equidade e eficiência no processo de urbanização. No entanto, desde a publicação do RJIGT em 1999, a concretização dos objectivos que justificaram a introdução de técnicas perequativas não têm vindo a ser alcançados.

Este trabalho explora as técnicas de perequação que eliminam, ou pelo menos mitigam a desigualdade causada pelos instrumentos de intervenção administrativa, focando-se na comparação internacional de uma técnica específica com objectivos semelhantes aos da aplicação de mecanismos de perequação, designada por Land Readjustment (LR). Desta forma, é efectuada uma caracterização e análise crítica à prática portuguesa que se suporta nos resultados do projecto de investigação PERCOM – A equidade e eficiência no processo de urbanização: modelo de execução perequativa, iniciado em 2012. A partir dos obstáculos evidenciados, são analisadas as práticas internacionais enquadradas na técnica de LR comparando três países: Alemanha, Japão; e Espanha.

Resulta deste trabalho um exame e avaliação das práticas internacionais que poderiam melhorar a aplicação da perequação em Portugal.

Palavras-chave: Gestão Urbanística, Perequação, Land Readjustment, Equidade

Abstract

Urban development faces an unavoidable conflict between public and private interests. In order to control development, public administration uses a set of instruments interfere into private property. These instruments are intrinsically discriminatory over properties and have unequal effects over property rights on land, which can have a negative or positive impact on the real estate's market value. In the Portuguese context, LR was introduced for the promotion of equity and efficiency in urban development. However, since the publication of the respective law, in 1999, its application is far from the expected outcome.

This work explores the equalisation techniques that eliminate or at least mitigate the inequality caused by urban management tools to property owners, focusing on the international comparison of Land Readjustment (LR) practices. Thus, it is presented an analysis over the Portuguese practice, based on the obstacles and problems identified in the research project "PERCOM – Equity and efficiency in the urbanisation process: a LR execution model", launched in early 2012. From the identified obstacles, there are analyzed the international practices framed on LR technique, comparing three countries: Germany, Japan and Spain.

From this work results an exam and evaluation over the international practices that could improve the application of equalisation techniques in Portugal.

Keywords: Urban Management, Equalisation techniques, Land Readjustment, Equity

Índice

Capítulo 1 - Introdução

| | |
|-------------------------------------|---|
| 1.1 Descrição da problemática | 1 |
| 1.2 Objectivos | 5 |
| 1.3 Metodologia | 5 |
| 1.4 Estrutura..... | 7 |

Capítulo 2 - Gestão Urbanística Perequacionada

| | |
|--|----|
| 2.1 Conceitos | 8 |
| 2.1.1 Gestão urbanística..... | 11 |
| 2.1.2 Perequação Urbanística..... | 13 |
| 2.2 Componentes da transformação urbanística | 16 |
| 2.3 Instrumentos de intervenção urbanística..... | 20 |
| 2.3.1 Planeamento urbanístico | 21 |
| 2.3.2 Outros instrumentos | 23 |
| 2.4 Benefícios e encargos urbanísticos | 24 |
| 2.4.1 Custos urbanísticos | 25 |
| 2.4.2 Mais-valias urbanísticas | 26 |
| 2.4.3 Influência dos instrumentos de intervenção administrativa nas mais-valias urbanísticas | 31 |
| 2.5 Técnicas de perequação de benefícios e encargos | 34 |
| 2.5.1 Dificuldades associadas à aplicação de técnicas de perequação | 34 |
| 2.5.2 Princípios fundamentais | 36 |
| 2.5.3 Técnicas operativas..... | 40 |

Capítulo 3 - Aplicação da Perequação na Gestão Urbanística em Portugal

| | |
|--|----|
| 3.1 Sinopse histórica | 46 |
| 3.2 Enquadramento legal proposto pelo RJIGT | 50 |
| 3.2.1 Sistema de planeamento | 50 |
| 3.2.2 Modelos de execução | 51 |
| 3.2.3 Modelo perequativo | 53 |
| 3.2.4 Apreciação global do modelo de execução perequacionada proposto..... | 56 |
| 3.3 Aplicação da perequação na implementação de PP entre 1999 e 2012..... | 59 |
| 3.3.1 Conteúdo regulamentar..... | 60 |
| 3.3.2 Concretização da perequação em PP | 62 |
| 3.3.3 Perspectivas e experiências dos técnicos municipais | 63 |
| 3.4 Desafios colocados à prática nacional | 65 |

| | |
|---|----|
| Capítulo 4 - Aplicação internacional de <i>Land Readjustment</i> | |
| 4.1 Síntese da prática internacional | 67 |
| 4.2 Casos de estudo | 68 |
| 4.2.1 Alemanha | 68 |
| 4.2.2 Espanha | 73 |
| 4.2.3 Japão | 80 |
| 4.3 Análise comparativa | 85 |
| Capítulo 5 - Conclusões | 84 |
| Bibliografia | 96 |

Índice de Figuras

| | |
|---|----|
| Figura 1 – Metodologia utilizada para análise da prática internacional do método de LR..... | 6 |
| Figura 2 - Metodologia da tarefa de caracterização da prática nacional seguida pelo PERCOM. | 6 |
| Figura 3 – Estrutura da dissertação. | 8 |
| Figura 4 - Modelo de cálculo e esquema correspondente de uma distribuição perequativa. | 13 |
| Figura 5 - Representação iconográfica das componentes do tecido urbano. | 17 |
| Figura 6 - Exemplos da aplicação de técnicas de planeamento. | 22 |
| Figura 7 – Formação de valor do solo. Fonte: Lobo (2011). | 35 |
| Figura 8 – Esquema do funcionamento da técnica de LR. | 44 |
| Figura 9 - Sistema de gestão territorial em Portugal na vigência do RJGT. Fonte: Prudêncio (2014) | 50 |
| Figura 10 – Transferibilidade de práticas internacionais ao contexto português..... | 93 |

Índice de Quadros

| | |
|---|----|
| Quadro 1 – Tipologia de modelos de execução. | 20 |
| Quadro 2 - Relação das tipologias de modelos de execução com a tipologia dos instrumentos administrativos aplicáveis. | 21 |
| Quadro 3 - Instrumentos utilizados para perequação. Fonte: Carvalho e Oliveira (2005). | 41 |
| Quadro 4 - Papel dos agentes de acordo com o sistema de execução proposto pelo RJIGT. Fonte: Oliveira (2003). | 52 |
| Quadro 5 - Relevância de determinados obstáculos para a implementação da perequação de acordo com técnicos inquiridos e com os técnicos entrevistados. | 64 |
| Quadro 6 - Tipologia de instrumentos de planeamento municipal. Adaptado de Moraes Cardoso (2011). | 74 |
| Quadro 7 - Descrição dos modos de gestão do processo de urbanização relativamente ao sistema de actuação de acordo com a LOUA. | 75 |
| Quadro 8- Análise comparativa dos objectivos que motivam a aplicação de LR..... | 85 |
| Quadro 9 – Análise comparativa do enquadramento legal quanto aos modelos de execução em processos de LR. | 86 |
| Quadro 10 – Análise comparativa da articulação entre agentes públicos e privados em processos de LR. | 86 |
| Quadro 11 – Análise comparativa do sistema de financiamento na aplicação de LR. | 87 |
| Quadro 12 – Análise comparativa do modelo perequativo | 88 |

Acrónimos

ACP – Áreas de construção prioritária

ADUP – Áreas de desenvolvimento urbano prioritário

AP – Administração Pública

AR – *Area de reparto*

ATU – Áreas de Transformação Urbanística

AUM – *Aprovechamiento urbanístico médio*

BAUGb – *Baugesetzbuch* (relativo ao Ordenamento jurídico Alemão)

CA – Comunidades Autónomas de Espanha

CAA – Comunidade Autónoma da Andaluzia

CRP – Constituição da República Portuguesa

KS – *Kukaku-Seiri*

LBPOTU – Lei de Bases da Política de Ordenamento Territorial e Urbanismo

LBPPSOTU – Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e do Urbanismo

LR – *Land Readjustment*

PDM – Plano Director Municipal

PGU – Plano Geral De Urbanização

PP – Plano de Pormenor

PU – Plano de Urbanização

RGU – *Reglamento de Gestión Urbanística* (relativo ao Ordenamento jurídico Espanhol).

RJIGT – Regime Jurídico dos Instrumentos De Gestão Territorial

TAU - *Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico*

TCOS - *Transfert de Coefficient d' Occupation des Sols*

TDR – Transfer of Development Rights

SGT – Sistema de Gestão Territorial

IGT – Instrumentos de Gestão Territorial

Capítulo 1

Introdução

“Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade.”

Declaração Universal dos Direitos do Homem – Artigo 1º

“O Homem e o seu bem-estar, bem como a sua interacção com o meio envolvente, estão no centro das preocupações do ordenamento do território, que tem por objectivo proporcionar a cada indivíduo um quadro e uma qualidade de vida que assegurem o desenvolvimento da sua personalidade num ambiente planeado à escala humana.”

In Carta Europeia do Ordenamento do Território
Torremolinos, 1983

1.1 Descrição da problemática

É dever do Estado a organização do seu território, que se materializa na elaboração de leis e regulamentos, na actuação articulada das organizações administrativas e na aplicação de instrumentos de política. No entanto, na actual concepção de Estado de direito, a liberdade de plasmação das acções da Administração Pública (AP) sobre o território é limitada pela protecção e reconhecimento da propriedade privada¹.

A regulamentação do desenvolvimento urbano, através de instrumentos administrativos, é um exemplo clássico da interferência na esfera privada, limitando e conformando a utilização e posse da propriedade fundiária. Este tipo de medidas pode variar em intensidade e local, podendo colidir com o interesse do proprietário, cuja concertação com a entidade administrativa nem sempre é assegurada, tal que a postura “de costas voltadas” pode resultar em efeitos contrários aos promovidos pelas políticas públicas de ordenamento urbano.

No processo de urbanização, a conformação do direito de construir pode afectar significativamente os benefícios e encargos daí resultantes, de acordo com as decisões administrativas quanto às características do tecido urbano prescrito para cada parcela de terreno e das condições exigidas aos respectivos proprietários para a sua concretização². Por estes motivos, à luz do princípio fundamental da igualdade³, cabe à AP instaurar instrumentos de **perequação** que visem mitigar a diferenciação entre proprietários, ou que distribua entre estes uma compensação de valor equivalente à quantificação dos efeitos das desigualdades impostas.

Em Portugal, as dinâmicas demográficas da segunda metade do século XX, tornaram aliciante o investimento na promoção imobiliária, de tal forma que, a partir da década de 60, o sector privado passou a dominar a execução de operações urbanísticas. A ausência de regras eficazes para o controlo da expansão urbana provocou a necessidade da AP introduzir novos instrumentos de planeamento do uso do solo com o objectivo de instituir juridicamente disciplina, salvaguarda e controlo, na construção da cidade.

Face a esta necessidade, durante as últimas duas décadas do séc. XX foram promovidas diversas figuras legais de planeamento à escala local, destacando-se o Plano Director Municipal (PDM) como a figura de maior relevo, que se espalhou nos anos 90 pela quase totalidade dos municípios portugueses. A omissão legal da introdução de mecanismos de perequação foi então denunciada por Alves Correia (1989, p. 466), considerando que “*se o legislador não criar as medidas indispensáveis para tornar efectivo um sistema de repartição igual dos benefícios e encargos derivados do plano urbanístico pelos vários proprietários dos imóveis, poderá incorrer numa inconstitucionalidade por omissão*”.

¹ Reconhecida no Artigo 17º da Declaração Universal dos Direitos do Homem e no Artigo 17º da Carta dos Direitos fundamentais da União Europeia.

² Carvalho (2003), Carvalho e Oliveira (2005), Urbani (2008).

³ Reconhecido no Artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos do Homem e no Artigo 20º da Carta dos Direitos fundamentais da União Europeia e no Artigo 13º da vigente Constituição da República Portuguesa.

Foi neste contexto que, no final do século passado se deram importantes etapas na formação de uma *bolha imobiliária*, na qual o capital financeiro foi conduzido para o investimento no imobiliário, com o apoio das entidades financeiras e com indiferença e protecção do Estado. Neste período, os planos urbanísticos serviram os interesses dos promotores como instrumentos económicos para a valorização de activos imobiliários, proporcionando às propriedades classificadas de urbanizáveis uma valorização abrupta e, aos correspondentes proprietários, um *prémio* avultado como resultado somente de decisões administrativas⁴. Esta situação tornou o processo de planeamento e gestão urbanística numa forma de *lotaria* materializada pela actuação inevitavelmente discricionária da entidade administrativa responsável pelo plano. Ao não prever meios para evitar ou absorver a mais-valia gerada pelo plano urbanístico, ou pelo menos reparti-la entre os proprietários de solo e a restante comunidade, a AP não conseguiu assegurar a regulação dos processos de desenvolvimento urbano, com perdas avultadas e irreparáveis para o Estado português⁵.

No mesmo período, assistiu-se também a um crescimento muitas vezes casuístico e caótico das cidades portuguesas, resultado das elevadas admissibilidades construtivas em perímetros alargados da cidade (definidos no PDM) e a uma ausência de orientações estratégicas, operativas e programáticas nos instrumentos de gestão urbanística⁶. A introdução de técnicas de perequação pode responder não só imperativos de *justiça* e *eficiência económica* mas também promoção de um tecido urbano qualificado, fomentando a participação concertada entre vários proprietários numa operação urbanística e, desta forma, promovendo um desenvolvimento urbano coerente e harmonioso, do qual muito depende a abstracção dos limites cadastrais originais numa determinada transformação urbanística⁷.

No final dos anos 90, com a publicação da Lei de Bases para o Ordenamento do Território e Urbanismo (LBOTU) e com a publicação do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), foram introduzidas no nosso país as primeiras disposições legais em matéria de perequação, estabelecendo a obrigação da previsão destes mecanismos em sede de instrumentos de planeamento vinculativos dos particulares, de modo a assegurar uma adequada redistribuição equitativa dos benefícios e encargos deles resultantes.

Desde a publicação do RJIGT, vários estudos indicam que a aplicação de mecanismos de perequação enfrenta vários obstáculos⁸; que a sua inclusão nas disposições regulamentares de planos é omissa ou insuficiente⁹; que a sua aplicação prática é incipiente¹⁰.

⁴ Bingre do Amaral (2011).

⁵ Bingre do Amaral (2011) estima que as mais-valias geradas pela AP no sector imobiliário até 2010 podem ser superiores a 100 mil milhões de euros. Segundo o autor, com a queda progressiva do valor do imobiliário, este fenómeno especulativo gerou consequências negativas irreparáveis nas instituições bancárias e a consequente necessidade de intervenção do Estado através de injeções de capital, de forma a evitar o colapso do sistema financeiro.

⁶ Carvalho (2003).

⁷ Nunes da Silva (2002).

⁸ Antunes (2009), Condessa et al. (2012a).

⁹ Antunes (2009), Carneiro (2009), Condessa et al. (2012b).

¹⁰ Condessa et al. (2013a); Condessa et al. (2013b).

Os princípios e objectivos que justificam a aplicação de técnicas perequativas apontam para a sua utilização em todas as acções de gestão urbanística¹¹. Contudo a *arquitectura perequativa* a desenvolver pela AP enfrenta uma elevada complexidade, atendendo à variedade e especificidade das operações urbanísticas. Na ausência de um quadro normativo explícito e de uma prática consolidada, a implementação da perequação na gestão urbanística pode não ser plenamente concretizada e, como consequência, ineficaz para atingir os seus objectivos fundamentais. Por este motivo, reconhecemos a necessidade de se sistematizar o conhecimento técnico-científico do conceito de perequação como ponto de partida para qualquer análise que vise um contributo realista para a melhoria das técnicas perequativas em Portugal.

Dentro do objecto de estudo geral desta dissertação – *Aplicação de técnicas de perequação urbanística* - consideramos determinante, face à reforma legislativa da política de ordenamento em curso¹², procurar, à luz das práticas internacionais, técnicas eficazes e consolidadas de actuação urbanística, que promovam uma repartição dos benefícios e encargos entre os diversos agentes urbanísticos.

Face ao novo paradigma urbanístico em Portugal, em que se perspectiva que a maioria das transformações urbanísticas ocorra na cidade consolidada, torna-se vital à AP o recurso a técnicas urbanísticas que garantam: i) A coesão urbana na elaboração de projectos urbanísticos de conjunto; ii) A distribuição equitativa entre todos os agentes em presença; iii) A sustentabilidade económica e financeira da intervenção pública. Por outro lado, verificam-se em Portugal dificuldades na concretização de operações urbanísticas que envolvam vários proprietários, quer pela insuficiência e ineficácia de orientações programáticas quer pela insuficiência de instrumentos promovidos pela AP.

Neste sentido, o objecto de estudo particular deste trabalho debruça-se sobre a técnica de perequação de natureza associativa que junta vários proprietários na realização de um mesmo projecto, repartindo entre si e a comunidade os benefícios e encargos das operações urbanísticas realizadas, que na literatura internacional se identifica como *Land Readjustment* (LR). Esta técnica tem semelhanças particulares com os mecanismos de perequação introduzidos na lei portuguesa pelo RJGT, designadamente os que visam concretizar as disposições perequativas aquando da implementação de Planos de Pormenor (PP) e de Unidades de Execução (UE). A partir do trabalho desenvolvido de caracterização da prática nacional de PP resultante do projecto de investigação PERCOM¹³, este trabalho permite encontrar soluções utilizadas noutros países, enquadradas na técnica de LR que possam resolver ou mitigar os obstáculos colocados à prática portuguesa.

¹¹ Carvalho (2012), Carvalho e Oliveira (2005), Pardal (2010).

¹² Que envolve várias alterações no domínio do urbanismo, nomeadamente: i) alterações de base sobre a política de solos, consubstanciada pela Lei de Bases da Política Pública de Solos, Ordenamento do Território e Urbanismo (LBPPSOTU), publicada em 30 de Maio de 2014 (Lei n.º 31/2014); ii) alterações ao regime jurídico, quer dos instrumentos de gestão territorial, quer da urbanização e edificação; iii) alterações ao código das expropriações, iv) alterações legais sobre o cadastro; e iv) leis específicas que abrangem determinados sectores territoriais (por exemplo a Lei da água).

¹³ *A equidade e eficiência no processo de urbanização – modelo de execução perequativo*, desenvolvido no Centro de Sistemas Urbanos e Regionais do Instituto Superior Técnico desde 2012, e financiado por Fundos Nacionais através da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (projecto PTDC/AUR-URB/120509/2010).

1.2 Objectivos

O objectivo fundamental proposto pela presente dissertação é identificar modelos de execução perequacionada aplicados noutros países, integrados na técnica de *Land Readjustment* (e as correspondentes condições técnicas, administrativas e normativas necessárias para garantir a sua eficácia), que possam superar os obstáculos e as insuficiências verificados na prática portuguesa de perequação em operações urbanísticas de execução conjunta enquadradas em Planos de Pormenor.

Para atingir o objectivo fundamental, a investigação conducente à realização deste trabalho procurou reflectir sobre várias questões que envolvem o objecto em estudo e que é também objectivo deste documento dar resposta. Neste sentido, constituem-se vários objectivos complementares:

I. Explorar o conceito de perequação.

II. Caracterizar e avaliar a desigualdade introduzida na propriedade pela intervenção da AP na gestão urbanística.

III. Identificar e caracterizar as diversas técnicas de perequação aplicáveis na gestão de benefícios e encargos urbanísticos.

IV. Examinar a evolução da prática portuguesa na aplicação de mecanismos de perequação e identificar os obstáculos da sua aplicação.

V. Identificar as características dos processos de *Land Readjustment* aplicados noutros países e os factores que contribuíram para o sucesso da sua aplicação.

1.3 Metodologia

De acordo com o objectivo fundamental proposto, este trabalho utiliza o *método comparativo*, considerado como uma ferramenta fundamental de análise. Este permite alargar a visão sobre o leque de estratégias encontradas pelos diversos sistemas de ordenamento e governança, nomeadamente pelo conhecimento de várias alternativas de aplicação em problemas semelhantes, de forma a proporcionar a escolha de uma alternativa mais adequada a uma situação tendo em conta as relações causa-efeito em situação análoga¹⁴. No entanto, a transferência de instrumentos urbanísticos é dificultada pelos contextos particulares de cada país dado que estes instrumentos são habitualmente ajustados a cada contexto social, cultural e administrativo-legal¹⁵, o que os torna num elemento complexo de análise comparativa.

Neste sentido, o método de comparação da prática internacional foi adoptado segundo dois níveis de abrangência¹⁶. No primeiro, efectua-se uma sistematização teórica da prática urbanística internacional, enunciando as principais diferenças e semelhanças basilares na aplicação da técnica de LR. No segundo

¹⁴ Collier (1993).

¹⁵ Van Dijk (2002).

¹⁶ De acordo com a abordagem sugerida por Van Dijk (2002).

nível efectua-se uma análise das características particulares da concretização de uma técnica em vários países. Esta análise envolveu: i) A caracterização da prática de implementação de Planos de Pormenor (PP) e da aplicação dos mecanismos de perequação em Portugal; ii) A caracterização da prática internacional de LR, focada na análise comparativa de casos de estudo; e iii) A análise da transferibilidade de práticas internacionais para o contexto nacional (Figura 1).

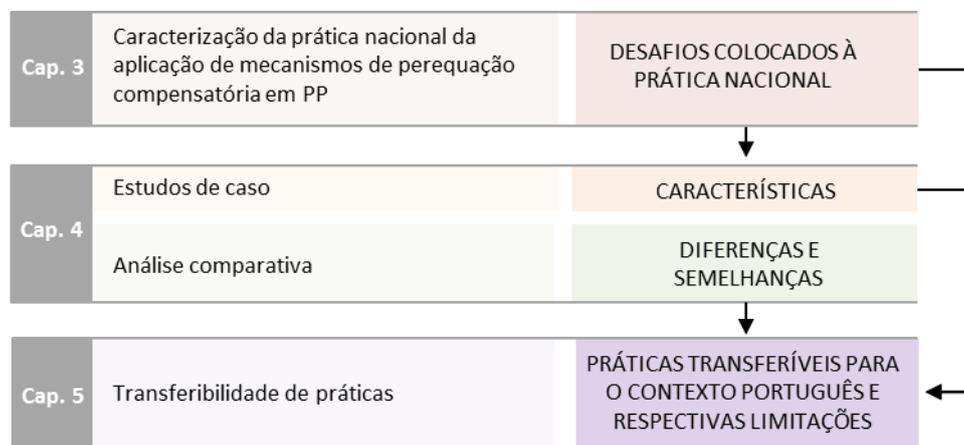


Figura 1 – Metodologia utilizada para análise da prática internacional do método de LR.

Para a caracterização da prática nacional de perequação compensatória em Portugal, considera-se o resultado da tarefa de caracterização do projecto de investigação PERCOM cuja metodologia se indica na figura 2. Ao abrigo da metodologia seguida no projecto e investigação, foi estudada a aplicação desta técnica em Planos de Pormenor (PP), por se tratar de um instrumento com aplicação obrigatória de perequação segundo o regime jurídico que vigorou na última década e pela informação relativa a este instrumento se encontrar centralizada, permitindo, desta forma, uma análise exaustiva.

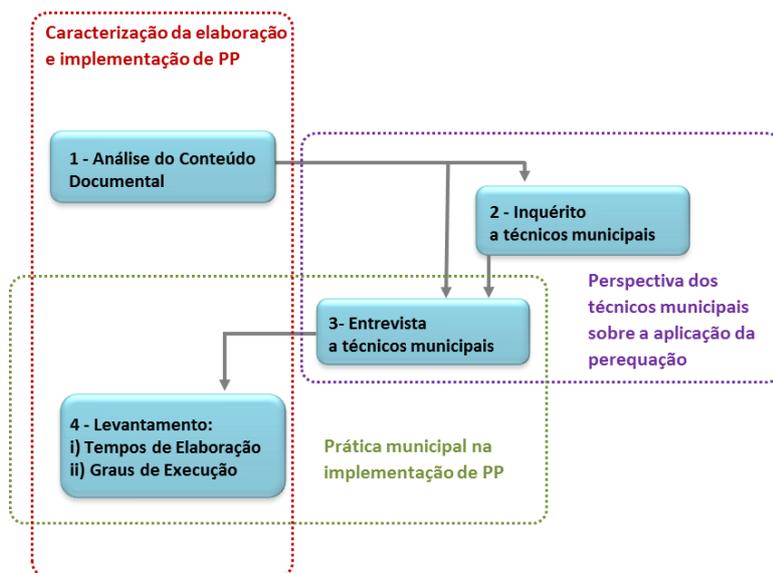


Figura 2 - Esquema metodológico seguida pelo projecto PERCOM na tarefa de caracterização da prática nacional de perequação em PP.

Assim, o trabalho realizado envolveu a análise do conteúdo regulamentar de todos os Planos de Pormenor publicados na vigência do RJIGT¹⁷, correspondendo a um universo de 465 PP. Foi também efectuada uma campanha de inquéritos dirigida a técnicos municipais de planeamento e gestão urbanística de todos os municípios de Portugal Continental, com 110 respostas obtidas (106 municípios identificados – cerca de 38% dos municípios de Portugal Continental) e foram efectuadas entrevistas a técnicos municipais de uma selecção de 16 municípios¹⁸. Para a escolha de municípios considerou-se que o conjunto devia obedecer a critérios de modo a incluir várias realidades no que respeita às suas características e às características dos respectivos PP. O levantamento efectuado permite a identificação das insuficiências e dos correspondentes desafios colocados à prática nacional.

Para a análise da experiência internacional do método de LR, efectuou-se uma recolha da literatura científica internacional focada na aplicação de LR de modo a destacar as principais diferenças entre os métodos aplicados, e a seleccionar casos para estudo mais aprofundado. Como estudos de caso, consideram-se os métodos de LR aplicados na **Alemanha**, no **Japão** e em **Espanha**. Os critérios para a selecção dos casos de estudo foram o nível de experiência da aplicação do método de LR (determinante para a escolha dos métodos Japonês e Alemão) e na similaridade cultural e urbanística com o caso português (determinante para a escolha do caso Espanhol). Para aplicação do *método comparativo* entre os casos de estudo, utilizam-se matrizes que relacionam os países segundo escalas nominais valorativa com base em determinadas características qualitativas observadas¹⁹.

A **análise da transferibilidade** de práticas internacionais para a realidade nacional efectua-se relacionando, para cada variável em estudo, as práticas inovadoras de cada país, com as diferenças e semelhanças entre a realidade específica desse país e a realidade Portuguesa. Desta forma, são estimados os efeitos da transferência de uma prática para o contexto nacional, e distinguidas as práticas aplicáveis sem recurso a adaptações do processo de execução, daquelas que são aplicáveis com recurso a adaptações no processo de execução e daquelas que não são compatíveis com o contexto Português.

1.4 Estrutura

O presente trabalho apresenta-se dividido em duas partes distintas e sequenciais. Uma primeira onde é efectuada uma reflexão teórica da aplicação da perequação no processo de urbanização e uma segunda parte onde são analisadas práticas nacionais e internacionais da aplicação da perequação (Figura 3). À primeira parte corresponde o Capítulo 2 – Gestão Urbanística Perequacionada. Neste capítulo, começa-se por abordar os conceitos fundamentais desta dissertação nomeadamente a Gestão Urbanística e a Perequação Urbanística (2.1). Ainda neste capítulo, faz-se uma descrição sintética do processo de urbanização, das suas componentes e dos agentes intervenientes, distinguindo-se tipologias de modelos de execução urbanística (2.2). Seguidamente, descrevem-se os instrumentos utilizados pela AP na sua

¹⁷ PP publicados entre 22/09/1999 e 31/12/2012 referenciados no Sistema nacional de Gestão Territorial, cuja última consulta remete a Junho de 2013.

¹⁸ Alcochete, Braga, Coimbra, Coruche, Covilhã, Faro, Gondomar, Lagos, Lisboa, Loulé, Matosinhos, Portalegre, Santarém, Sines, Vila Verde e Tavira.

¹⁹ Método proposto por Van Dijk (2002).

actividade de gestão urbanística (2.3) e os custos e benefícios envolvidos na transformação urbanística para cada agente (2.4). Para tal, descreve-se abreviadamente o processo de formação de mais-valias e menos-valias geradas pela intervenção administrativa. No final deste capítulo, são descritas algumas técnicas utilizadas na perequação de benefícios e encargos da transformação urbanística entre proprietários, entre as quais a técnica de LR (2.5).

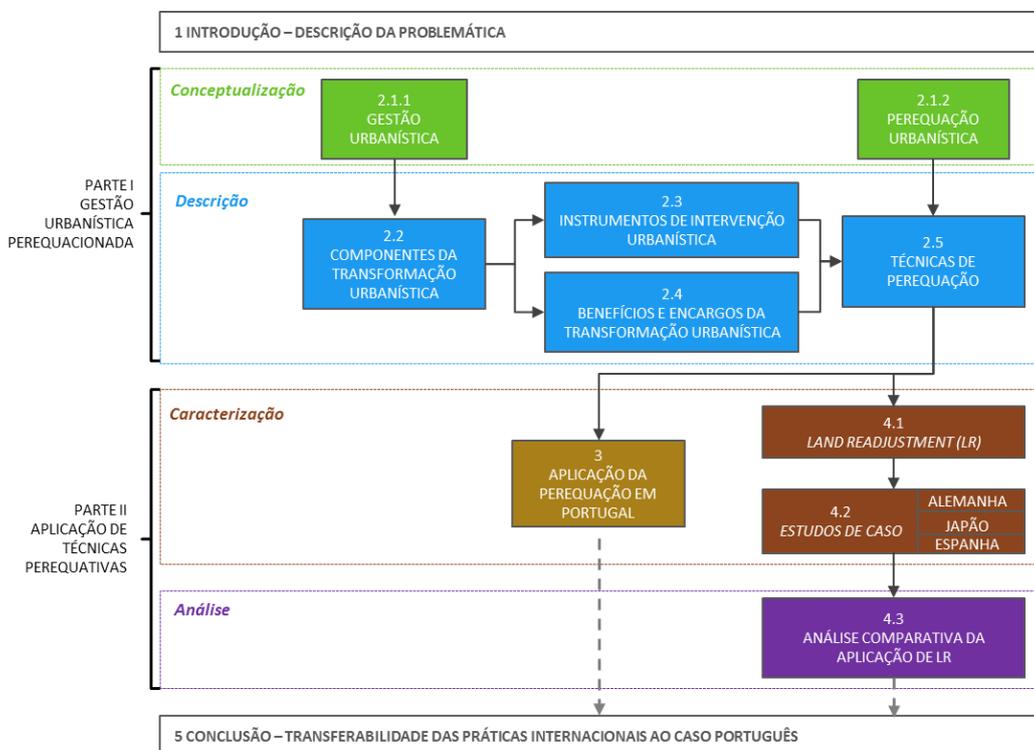


Figura 3 – Estrutura da dissertação.

A segunda parte é composta por dois capítulos. No Capítulo 3 é analisada a prática nacional da aplicação de mecanismos de perequação. Para tal é feito o levantamento histórico sucinto da prática urbanística e regulamentação urbanística em Portugal, ilustrando algumas situações em que foram aplicados mecanismos perequativos (3.1); é sistematizado o enquadramento legal da perequação ao abrigo do RJIGT, no qual se faz referência aos *modelos de execução urbanística* permitidos pela legislação e ao *modelo de perequação* proposto, efectuando-se uma apreciação global deste quanto à sua *eficácia* e ao seu *alcance* (3.2). Ainda neste capítulo, é efectuada uma caracterização sumária da aplicação de mecanismos de perequação em Planos de Pormenor (PP), nomeadamente no que respeita ao conteúdo perequativo dos PP e às perspectivas dos técnicos municipais sobre a implementação da perequação em PP (3.3). No final deste capítulo, e tendo em conta os resultados apurados, são determinados os principais desafios para a melhoria da aplicação da perequação em Portugal (3.4). O Capítulo 4 divide-se três subcapítulos. No primeiro (4.1) é descrita sucintamente a aplicação internacional do método de LR. No segundo (4.2) é realizada uma caracterização da aplicação deste método numa selecção de países. No terceiro (4.3) comparam-se os métodos de LR correspondentes aos casos estudados no capítulo anterior juntamente com o caso do modelo perequativo português aplicado a planos de pormenor. Nas conclusões (5) efectua-se uma sistematização das ilações que se retiram das análises efectuadas, nomeadamente no

que se refere a: i) utilidade dos instrumentos de garantia da equidade e eficiência para o processo de urbanização, ii) algumas propostas basilares para a melhoria da gestão urbanística perequacionada em Portugal que resultam da análise crítica da prática nacional; iii) a análise da transferibilidade para o contexto português de algumas práticas internacionais aplicadas na técnica de Land-Readjustment, resultado da análise comparativa internacional efectuada.

Capítulo 2

Gestão Urbanística Perequacionada

“A disciplina urbanística é fértil em estudos representativos de posições doutrinárias, as quais, apesar de necessárias e fundamentais, são ineficazes na actuação sobre o fenómeno urbano. Entendemos por doutrina um corpo de ideias tradutível, sinteticamente, por expressões equivalentes a estas: «deve ser assim...», «o ideal é que...», etc., isto é, um corpo de ideias representativo de uma atitude ou opinião em relação ao fenómeno.

(...)

A situação presente do pensamento territorial é tal que, em face dos problemas prementes do território, os urbanistas e os planificadores se vêm forçados a uma intervenção imediata, apoiados numa doutrina (quando a têm...), mas guiados nas suas últimas decisões apenas pelo seu senso, empiricamente. E que o imenso arraial de dados estatísticos, sondagens, «pointages», inquéritos, etc., não nos encubra deste facto: - a última decisão do urbanista ou do planificador é empírica, subjectiva e, nalguns casos, piores talvez, pseudo-científica.

(...)

Existe portanto uma necessidade imperiosa de estudo dos fenómenos do estabelecimento numa base teórica, quanto possível livre de posições doutrinárias. Quer-se entender por aí, uma descrição dos mecanismos de diversa ordem que os produzem, uma «fisiologia» do corpo territorial que servirá de base a uma terapêutica mais livre de empirismo. Resumindo toscamente a ideia, não se trata já de dizer – isto ou aquilo é o ideal, que se deve obter, mas sim: - «verifica-se que B é a consequência de A e D é consequência de C; portanto, se se deseja obter B, actue-se sobre A; se se deseja obter D, actue-se sobre C. A teoria deverá ser, portanto, um instrumento de análise e de decisão na obtenção dos objectivos fixados ou propostos por um pensamento doutrinário. – Para ser um instrumento adequado, deverá verificar três notas fundamentais: ser quantitativa, previsora e operacional.”

José Pedro Martins Barata in “*Formação do tecido urbano: esboço de uma teoria*”

Lisboa, 1963

2.1 Conceitos

2.1.1 Gestão urbanística

No urbanismo contemporâneo (iniciado com o nascimento do Estado de direito, com a protecção dos direitos de propriedade e com o fraccionamento da propriedade fundiária²⁰), a intervenção administrativa sobre o território não é absoluta, uma vez que a transformação da cidade é operada através do resultado da procura do equilíbrio entre o interesse individual e o interesse colectivo. Nesta configuração, a propriedade fundiária corresponde uma artificialidade jurídico-administrativa, na qual não existem barreiras naturais absolutas em cada parcela de solo que a possam tornar num subsistema fechado do território.

Assim, a transformação urbanística²¹ em cada parcela de solo tem consequências económicas, ambientais e mesológicas nas parcelas adjacentes. No sentido inverso, para potenciar ou viabilizar determinados usos ou intensidades de utilização de cada parcela urbana são necessários recursos auxiliares, como são exemplos infraestruturas de abastecimento de água, energia ou telecomunicações e espaços canais de transporte de pessoas e bens que por sua vez, têm expressão territorial. Todos estes recursos urbanos funcionam em várias escalas: ao nível do bairro, de uma zona da cidade ou de todo o espaço urbano ou interurbano. O sistema em rede de fluxos de bens de produção e bens de consumo de uma cidade contemporânea faz com que a função de utilidade de cada parcela não seja apenas afectada pela vizinhança, mas também por toda a *superestrutura urbana*.

A reciprocidade de efeitos entre a transformação urbanística da parcela e da cidade perfaz que a utilização do território é inexoravelmente um problema colectivo e social, cuja eficiência depende em grande parte de uma interacção entre as partes, i.e. a utilização efectiva de cada parcela pela sociedade. Nesta perspectiva, a transformação e utilização do espaço urbano pode gerar ineficiências e iniquidades associadas às intervenções urbanísticas que, apesar de poderem gerar um benefício individual, ou local, provocam externalidades²² negativas, as quais geram balanço negativo entre ganhos e perdas quando consideradas à escala do aglomerado urbano.

Verificam-se também ineficiências e iniquidades associadas ao mercado fundiário e imobiliário, o qual, pelas características singulares do solo como bem de consumo, tem funcionamento imperfeito, quer do lado da procura, quer do lado da oferta²³. Desta forma, o mercado fundiário e imobiliário desregulado presta-se a comportamentos especulativos traduzidos por elevadas valorizações originadas pela formação de rendas monopolistas que impedem um desenvolvimento eficiente e bloqueiam a livre concorrência de mercado, aprofundando assim desigualdades de oportunidade económica²⁴.

²⁰ García-Bellido e Diego (2005).

²¹ Que neste trabalho se considera como uma alteração física ou regulamentar afectando a utilização do solo com a finalidade de suporte de actividades humanas.

²² Por externalidades Correia (1993, p. 190) entende como “custos criados pelos agentes de decisão do processo de desenvolvimento que estes não suportam, ou benefícios que gerem que não podem cobrar”.

²³ Lobo (2011), Correia (1993).

²⁴ Para mais informações sobre as ineficiências associadas ao mercado fundiário ver Lobo (2011).

Na cidade contemporânea, a resolução das ineficiências e iniquidades associadas à ocupação e transformação urbana é função do Estado, assumindo diferentes formas consoante as ideologias políticas ou culturais. Neste sentido, desenvolveram-se no mundo várias concepções de direito urbanístico²⁵, conferindo a cada cidadão um conjunto de direitos e deveres na sua relação com o solo. Simultaneamente, os Estados dispõem de poderes interventivos para gerir a transformação do território e em particular das cidades que, de alguma forma, restringem a liberdade absoluta de *usus, fructus, abusus* da propriedade²⁶.

Face à crescente complexidade e interdependência da relação entre a Economia, a Sociedade e o desenvolvimento da cidade, a designação convencional de administração local evoluiu para o conceito de gestão urbanística, figurando no léxico a partir dos anos 80 e 90 do século passado, dada a necessidade de introduzir metodologias e ferramentas associadas à gestão no domínio da administração da cidade²⁷. Associado à gestão no sentido clássico, a sua aplicação ao urbanismo significaria planear, organizar, alocar, dirigir e controlar os recursos humanos, territoriais e económicos da cidade.

Este conceito é abordado de várias formas na literatura. Davey (1993)²⁸ refere que “*a gestão urbanística está relacionada com as políticas, planos, programas e práticas que procuram assegurar que o crescimento populacional é acompanhado pelo acesso a infraestruturas básicas, habitação e emprego.*”. Outros autores²⁹ reforçam o papel da gestão urbanística como acção ou conjunto de acções administrativas de gestão e coordenação de recursos urbanos de forma a atingir determinados objectivos de desenvolvimento. O conceito de gestão urbanística tem vindo a evoluir, no sentido de proporcionar um desenvolvimento partilhado da cidade entre o interesse público e privado, de forma a resolver problemas sociais abrangentes. Neste sentido Van Dijk (2006)³⁰ define gestão urbanística como “*o esforço de coordenação e integração das acções públicas e privadas de forma a resolver, de modo integrado, os grandes problemas com que se deparam os habitantes das cidades, de forma a produzir uma cidade mais competitiva, equitativa e sustentável.*”. Por outro lado, García Bellido e García de Diego (2005, p. 3) exploram a gestão territorial como um conceito abrangente e intemporal, ao definirem como “*os processos morfo genéticos que determinam as transformações do espaço construído em cada cultura, época e território*”, ou seja, “*quem, como, quando, para quem e com que meios humanos, jurídicos e económicos se transforma, em cada caso, um espaço socialmente produzido*”. Deste conceito, diferenciam a gestão territorial em gestão dos espaços naturais, gestão dos espaços de exploração agrícola ou pecuária, gestão urbanística (relativa às cidades e ao ordenamento urbanístico); e gestão dos espaços de exploração de recursos minerais. No mesmo sentido, Alves Correia (1993)³¹ define gestão urbanística como o “*conjunto das actividades relacionadas com a concreta ocupação, uso e transformação do solo, quer*

²⁵ Para uma síntese das diferenças entre as concepções de direito de propriedade na Europa, ver Renard (2009).

²⁶ De acordo com Oestereich (2000), mesmo dentro do continente europeu, apresentam-se modos diferentes de lidar com esta questão, de acordo com a história e cultura, com o sistema legal, e com os mecanismos económicos de cada país.

²⁷ Bačlija (2011).

²⁸ Citado em Bačlija (2011, pp. 138-139).

²⁹ Chakrabarty (1998), Mattingly (1994), Cheema (1993), citados em Bačlija (2011).

³⁰ Citado em Bačlija (2011, pp. 138-139).

³¹ Citado em Oliveira (2010, p. 89).

sejam realizadas pela Administração, quer pelos particulares sob a direcção, promoção ou controlo daquela”.

Apesar das diferenças na abordagem ao significado de gestão urbanística, todas as definições reconhecem a cidade como uma entidade em permanente transformação física, cultural, social e económica sujeita a um conjunto de intervenções individuais e colectivas, actuando de forma coordenada ou dispersa face a determinados objectivos individuais ou colectivos. Neste sentido, a prática de gestão urbanística corresponde à intervenção da AP na transformação da cidade por entidades individuais ou colectivas de forma a atingir determinados objectivos sociais.

2.1.2 Perequação Urbanística

A perequação tem raízes etimológicas na palavra latina *peraequatio*³², entendida na língua portuguesa como o acto de “tornar igual ou justa a distribuição de uma coisa entre muitas pessoas”³³. Este conceito tem origem no pensamento Aristoteliano e Platoniano quanto à justiça na distribuição da riqueza entre todos os cidadãos. A aplicação da perequação *sensu lato* concretiza-se pelo conjunto de compensações entre um conjunto de elementos de forma ser restabelecida uma situação de equilíbrio entre eles, face a uma determinada consideração de *igualdade*. Assim, o *cálculo perequativo*, de acordo com o seu conceito original, depende da existência de: i) conjunto de elementos sobre os quais é aplicada a perequação; ii) definição de um único critério de comparação que define o atributo sobre o qual os elementos são comparados; iii) avaliação da qualidade do atributo comparado; e iv) instrumento ou instrumentos para reposição da situação inicial ou instrumentos compensatórios. A concretização da perequação constitui a relação bilateral entre o volume compensado e o volume a compensar entre os diversos elementos (Figura 4).

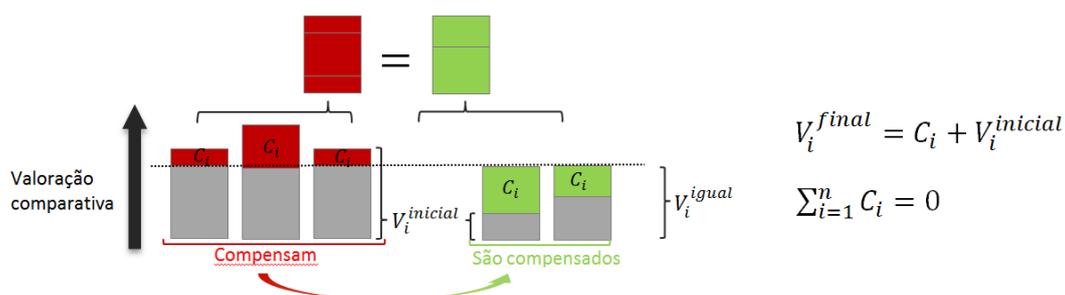


Figura 4 - Modelo de cálculo e esquema correspondente de uma distribuição perequativa (C_i corresponde às compensações correspondentes a cada elemento).

Historicamente, a aplicação dos princípios perequativos iniciou-se na civilização romana, quer na *equalização* do tributo devido pelos senhores de terras³⁴, quer na repartição dos terrenos conquistados pelas legiões romanas, ponderada de acordo com a hierarquia dos legionários³⁵.

³² Derivada da palavra composta *per+aequare*, significando “para tornar igual”.

³³ Infopédia e dicionários Porto Editora: <http://www.infopedia.pt/pesquisa-global/perequa%C3%A7%C3%A3o>.

³⁴ Darbousset (2011).

³⁵ Monteiro (2006).

Este conceito foi posteriormente recuperado no iluminismo com o reconhecimento dos direitos do Homem e de um tratamento igual para todas as pessoas, sendo o termo utilizado nos países de influência latina sempre que era necessária a aplicação de uma disposição jurídica ou administrativa que procure restabelecer uma igualdade. Neste sentido, é um conceito utilizado em diversos domínios em que sejam necessárias compensações alicerçadas em princípios de igualdade e justiça distributiva. A título de exemplo, referimos a perequação ambiental de escala global através da compensação internacional de acordo com as emissões de carbono para a atmosfera³⁶, ou a perequação de tarifas públicas no acesso a serviços³⁷.

No domínio do urbanismo, a intervenção administrativa perante a propriedade é naturalmente discricionária, dado que tem em conta as especificidades particulares dos solos e as múltiplas alternativas de disposição regulamentar ou de intervenção sobre o território, nomeadamente na planificação e implantação do traçado de redes viárias, na localização de equipamentos de utilização colectiva, na autorização da intervenção privada ou na planificação urbanística. Assim, a intervenção administrativa acarreta custos e gera externalidades positivas ou negativas de forma diferenciada sobre os titulares de direitos de propriedade, limitando a utilização de algumas parcelas de terreno, e tornando possível uma utilização mais lucrativa noutras, e à população, pela redução ou aumento da qualidade de vida.

Por este motivo, a acção administrativa sobre o território está sujeita a limites consagrados pela lei, com respeito pelos princípios universais de *equidade* e *justiça* na redistribuição de bens e recursos e igualdade entre todos os cidadãos no acesso a serviços públicos, cuja expressão territorial se manifesta pelo regime de propriedade fundiária ou imobiliária. Face às externalidades da transformação urbanística, García-Bellido e Diego (2005, p. 12) refere que a prática do urbanismo contemporâneo apresenta actualmente uma questão universal: *“Como se suportam, se financiam e se distribuem os custos (investimentos, encargos, restrições e menos-valias) e como se captam, tributam e contribuem também os benefícios (mais-valias, benfeitorias, incrementos de valor) que gera todo o ordenamento ou toda a obra de interesse colectivo num espaço heterogéneo, ao criar rendas diferenciais transferidas entre proprietários, empresários e administrações iguais ante o poder imparcial da lei?”*.

Face aos princípios universais de igualdade e equidade, a distribuição das externalidades e dos custos do desenvolvimento urbano pode dividir-se em três âmbitos interdependentes: I – **Entre os proprietários e a sociedade**; II – **Entre proprietários**; III – **Entre a sociedade**.

A distribuição de custos e benefícios do desenvolvimento urbanístico entre os titulares da propriedade e a sociedade relaciona-se com a concepção do direito de propriedade de cada país. Os titulares de direitos de propriedade beneficiam do investimento público no desenvolvimento urbano quer pelo aumento da

³⁶ Carvalho (2014).

³⁷ Neste sentido, a nona edição do Dicionário da Academia Francesa desenvolve o significado do conceito latino original em três sentidos: i) administrativo – “reajuste de salários, pensões com base no custo de vida”; ii) económico – “política de ajuste das diferenças de preços entre produtos comparáveis, independentemente da sua origem e de custo; e iii) fiscal – “a distribuição equitativa de certos impostos ou taxas destinados a promover a igualdade entre os cidadãos” (Darbousset, 2011).

capacidade de utilização do uso do solo, quer pelo aumento da atractividade da cidade e consequente procura de solo urbano. Assim, o direito que a sociedade tem na retenção ou captura da parte ou da totalidade da mais-valia urbanística gerada na parcela de terreno, (sem que para tal o proprietário tenha realizado qualquer investimento) é um tema controverso e de cariz ideológico, dado que também a sociedade beneficia da realização de operações urbanísticas, como *consumidora de espaços de utilização pública* ou privada, directamente enquanto suporte da sua vivência e indirectamente, através das dinâmicas económicas geradas.

A ponderação do contributo social da transformação urbanística resulta, em vários países, no princípio que a propriedade privada está sujeita a uma *função social* que limita a sua livre utilização e que exige da sua transformação ou utilização contrapartidas para a sociedade³⁸. Desta forma, a retenção ou captura de mais-valias urbanísticas pela sociedade ocorre com maior ou menor intensidade, decorrendo das obrigações sociais dos proprietários face à aquisição ou alteração de *faculdades urbanísticas* de determinada parcela. Por sua vez, a repartição dos custos da transformação urbanística entre os proprietários e a restante sociedade está embebida no sistema financeiro e fiscal de cada país e na sua relação com as características da intervenção da AP no processo de urbanização.

Já a repartição dos benefícios e encargos do processo de urbanização entre proprietários resulta directamente da discricionariedade da actividade administrativa em determinadas intervenções regulamentares ou directas sobre o território. Por este motivo, determinada intervenção pode resultar simultaneamente em aumentos ou perdas diferenciadas da renda fundiária³⁹. O termo “perequação” é também utilizado por Correia (1993) como um instrumento de garantia da equidade aquando do reordenamento da divisão de propriedade num processo de urbanização, tendo em conta o prejuízo causado a uns proprietários no âmbito da divisão cadastral, quando aprovada a umas propriedades, uma intensidade de uso menor que a outras.

No que respeita à equidade entre sociedade no acesso à cidade, a canalização de recursos administrativos de modo discricionário sobre o território pode provocar ou acentuar desigualdades de tratamento entre os vários utilizadores da cidade, como destacado pela Declaração de Medellín em Abril de 2014⁴⁰: “*Hoje, mais de dois terços da população global vive em cidades com maiores níveis de desigualdade que há vinte anos atrás*”. Na mesma declaração, é expresso o voto de integrar a equidade na agenda urbana, de modo a transformar as cidades em espaços inclusivos, seguros, prósperos e harmoniosos para todos.

Para além da distribuição de recursos no plano espacial, a necessidade da sociedade pensar na equidade segundo a dimensão temporal assume cada vez mais relevância, seguindo o princípio da *equidade intergeracional*, determinante para o desenvolvimento sustentável. Tal como proclamado pela Declaração

³⁸ Alterman (2011), Moraes Cardoso (2011).

³⁹ Carvalho e Oliveira (2005), Carvalho (2012).

⁴⁰ Seventh World Urban Forum – Medellín Declaration: Equity as a foundation of sustainable urban development.

de Estocolmo, em 1972⁴¹, “o homem tem a obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as presentes e as futuras gerações”, ideia posteriormente reproduzida de forma mais explícita no Princípio 3 da Declaração do Rio, em 1992⁴², no qual se afirma que “o direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras”. Assim, devem ser ponderados os efeitos positivos e negativos da transformação urbanística no meio ambiente, nomeadamente o impacto ambiental da transformação urbanística.

Em conclusão, a perequação urbanística pode ser entendida como o conjunto de técnicas cujo objectivo directo ou indirecto é o de tornar “igual” ou justa a distribuição, pela sociedade actual e entre esta e a sociedade vindoura, de custos e benefícios gerados pela intervenção administrativa na transformação urbanística.

2.2 Componentes da transformação urbanística

Tendo em conta a complexidade do processo de urbanização na transformação da cidade contemporânea, a perequação urbanística não pode pretender resolver sistematicamente as questões da equidade no processo de urbanização, comportando uma atitude subjectiva, sendo esta arquitectada e instrumentalizada de acordo com a natureza e as características de cada intervenção administrativa, e adaptada às escalas de abrangência, aos agentes e aos processos envolvidos. Desta forma, a análise das técnicas utilizadas para uma gestão urbanística perequacionada exige o conhecimento dos objectos e agentes envolvidos as suas relações, e do conhecimento do benefício e encargo que cada um deles retira no processo de transformação urbanística.

Objectos

Os objectos da transformação urbanística constituem todos os elementos sobre os quais se realizam as alterações morfológicas e funcionais da cidade (Figura 5). Neste sentido, estes elementos podem distinguir-se:

- **Parcela:** porção do território de controlo jurisdicional único, autónomo e geometricamente delimitado;
- **Edificado:** toda a manifestação material humana suportada na parcela de solo, podendo prolongar-se para o subsolo ou em altura de modo a potenciar a utilização de determinadas funções urbanas⁴³;
- **Infraestrutura:** conjunto de subsistemas que permitem uma utilização urbana das parcelas de acordo com determinadas necessidades sociais. Destes fazem parte os sistemas de circulação de bens essenciais como o transporte de água e energia, de recolha e tratamento de águas residuais, de redes de transporte de informação, transporte de pessoas e bens.

⁴¹ Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, em 16/06/1972.

⁴² Por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento ocorrida no Rio de Janeiro, de 3 a 14 de Junho de 1992.

⁴³ Entre as quais se incluem as funções: residencial, cultural, comercial, industrial, recreio, turismo, política e administrativa, defesa, etc.

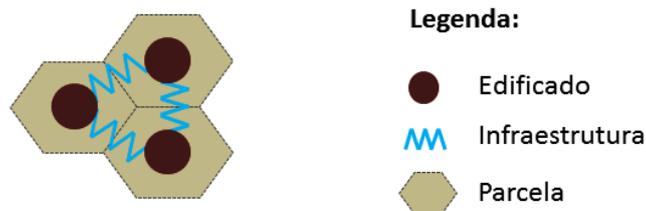


Figura 5 - Representação iconográfica das componentes do tecido urbano.

Quanto à função da infraestrutura, Carvalho (2003) considera que esta é divisível em **infraestrutura técnica** e **infraestrutura social**. A infraestrutura técnica é composta pela totalidade do espaço público não edificado, incluindo espaços canais e espaços de lazer, e por sistemas de abastecimento de serviços essenciais, nomeadamente electricidade, água potável, saneamento básico e tratamento de resíduos. A infraestrutura social corresponde aos equipamentos de educação, desporto, saúde, cultura, segurança social, protecção civil e lazer.

Quanto à abrangência, Carvalho (2003) refere que no nível intra-urbano, se distinguem as **infraestruturas locais**, que servem directamente o edificado com o qual se articulam, nomeadamente arruamentos, estacionamento e outras instalações de proximidade; das **infraestruturas gerais** que, incluem as instalações necessárias para o funcionamento urbano no que respeita a sistemas de transporte, abastecimento de água, recolha de águas residuais e resíduos sólidos, distribuição de energia e telecomunicações. Por sua vez, Lobo (2011) distingue quatro níveis: infraestruturas locais, de proximidade, gerais, e supramunicipais.

Agentes

Na cidade interferem vários agentes, cada um deles com particulares funções e interesses, pertencentes a duas classes conceptualmente diferentes, uma em que é salvaguarda o interesse geral de determinada comunidade – constituintes do *sintagma público*, e outra em que se protege o interesse particular – constituintes do *sintagma privado*⁴⁴.

Os agentes pertencentes ao *sintagma público* podem distinguir-se entre:

- **Autoridades governamentais:** organizações, entidades ou pessoas com determinados poderes na regulamentação dos direitos dos cidadãos. A orgânica governamental pode ser muito diversificada, na qual se podem verificar organismos governamentais actuando em diversas esferas e intensidades de influência, associados a diversas escalas ou subsistemas territoriais.
- **Sociedade civil:** organizações com interesse social e com influência na decisão governamental. Esta apresenta uma variabilidade no grau de formalidade, autonomia e poder.

⁴⁴ De acordo com a nomenclatura utilizada por García-Bellido e Diego (2005).

Os agentes pertencentes ao *sintagma privado*, podem dividir-se entre:

- **Utilizadores da cidade**, os quais se distinguem quanto à influência exercida no tecido urbano:
 - Entidades ou pessoas com direitos exclusivos: todas as entidades singulares (constituídas por uma ou várias pessoas às quais corresponde uma única titularidade jurídica) às quais é reconhecido um direito sobre determinada componente do tecido urbano que a outro utilizador é restringido. Como exemplo, consideram-se abrangidos por este conjunto os proprietários, arrendatários, concessionários;
 - Entidades ou pessoas sem direitos exclusivos: Todas as entidades singulares cuja ocupação de determinada componente da cidade não pode ser restringida por outra entidade privada, como são exemplo os peões ou automobilistas, nas vias de comunicação pedonal ou rodoviária;
- **Profissionais da transformação urbanística**: todas as entidades singulares envolvidas na transformação física do tecido urbano, nomeadamente entidades do sector da construção e do sector financeiro.

Relações entre agentes e objectos

A *urbanidade* reproduz o vínculo que legitima a relações possíveis entre agentes e objectos que conferem a cada agente uma determinada **utilização** do elemento urbano. Estas relações podem distinguir-se entre:

- **Posse**: Relação juridicamente protegida entre o agente e o objecto que confere ao agente um poder e direito exclusivo;
- **Ocupação**: Estabelecimento de pessoas ou bens num determinado espaço do tecido urbano por tempo fixo ou indeterminado;
- **Exploração**: Aproveitamento económico que um agente retira da utilização do tecido urbano.
- **Regulação**: Restrições e condições associadas à posse, ocupação e exploração do tecido urbano.

Operações

Ao longo do tempo, a transformação da cidade resulta da sobreposição de várias transformações singulares sobre uma ou várias componentes do tecido urbano, designadas operações urbanísticas⁴⁵. Das operações urbanísticas, salienta-se a distinção entre:

- Alteração de componentes físicas, nomeadamente:
 - **Infraestruturação**: Alteração material do edificado dedicado aos sistemas de infraestruturas;
 - **Edificação**: Alteração material do edificado não dedicado aos sistemas de infraestruturas.
- Alteração componentes não físicas, nomeadamente:
 - **Reestruturação** da propriedade: Alteração do cadastro geométrico da propriedade e respectiva posse;
 - **Reutilização do espaço**: Alteração das relações entre agentes e os objectos no que respeita à ocupação e exploração de determinada parcela.

⁴⁵ Pais (2010).

Operadores

A realização de operações urbanísticas é operada por diversos agentes indutores ou catalisadores da acção, os quais doravante consideramos por *operadores urbanísticos*. Destes, distinguem-se:

- **Promotor**: operador que executa ou coordena a intervenção sobre o território, assumindo diversas formas de acordo com a operação:
 - Alteração de componentes físicas;
 - Reestruturação da propriedade;
 - Dinamizador, promove utilizações mais rentáveis do território sem alterar as componentes físicas do tecido urbano;
- **Investidor/financiador**, aplica bens ou recursos na transformação urbanística.
- **Administrador**, que regula a transformação urbanística: aprova, acompanha, e monitoriza as operações urbanísticas.

Processos de execução

A articulação entre a transformação dos vários objectos gera uma determinada organização social e espacial da cidade. Este reflecte a forma como cada povo ocupa o território e como o conforma à luz das suas necessidades e da sua cultura, o que justifica que se verifiquem ao longo da história a formação e preservação de tecidos urbanos coerentes com carácter perfeitamente distinguível⁴⁶. Este fenómeno segue um processo, frequentemente definido como **processo de execução urbanística** ou **processo de urbanização**, que é o resultado das dinâmicas entre os vários agentes, da sua relação com os objectos e da actividade dos operadores urbanísticos ao longo do tempo. Segundo Pais (2010), este processo manifesta-se na “*justaposição espacial e temporal de sucessivas operações urbanísticas*”. De acordo com a sequenciação e natureza de operações urbanísticas ao longo do tempo, podem distinguir-se os processos de *expansão*; *consolidação*, *renovação* ou *colmatação*. Se numa observação macroscópica o tecido urbano contemporâneo corresponde a um organismo vivo e em transformação contínua, em cada parcela os períodos de transformação física e de utilização correspondem a fases discretas do processo transformador.

Podem distinguir-se duas tipologias de processos de execução urbanística:

- **Execução assistemática**, quando a transformação de uma parte do tecido urbano ocorre através de operações assíncronas sobre várias parcelas. Assim, a execução assistemática de promoção privada está associada à ocupação territorial dispersa, casuística e economicamente ineficiente.
- **Execução sistemática**, quando a transformação de uma parte do tecido urbano é programada, resultando na articulação sincronizada entre várias operações urbanísticas do conjunto de parcelas que formam esse tecido.

⁴⁶ García-Bellido e Diego (2005), Solà-Morales (1997) citado em Pais (2010).

Modelos de execução

Os processos de urbanização resultam do jogo de interesses e estratégias de actuação dos diversos agentes em presença. De acordo com a legislação de cada país, nomeadamente no que respeita ao direito de construir e ao direito de urbanizar, os diversos agentes podem assumir-se como diversos operadores no processo de urbanização. As representações da articulação entre agentes e das respectivas funções que desempenham nos processos de execução podem definir-se como **modelos de execução urbanística**. De acordo com a experiência de cada autor, verifica-se na literatura uma grande variedade de classificações de modelos de execução⁴⁷. Tendo em conta os diversos modelos observados na literatura, define-se para este trabalho uma proposta de tipologias de modelos de execução que relaciona as tipologias de agentes, objectos e processos desenvolvidas nos pontos anteriores (Quadro 1).

Quadro 1 – Tipologia de modelos de execução.

| Modelos de execução | Processos de execução | Operações urbanísticas potencialmente envolvidas | Promotor |
|---|-------------------------------|--|---------------------------------|
| I Intervenção administrativa directa/indirecta ⁴⁸ no processo urbanização | Sistemático | Reestruturação da propriedade Infraestruturação Edificação | AP |
| II Intervenção administrativa directa/ indirecta nos sistemas de infraestruturas | Sistemático/ Assistemático | Reestruturação da propriedade Infraestruturação (ao abrigo de operações programadas ou avulsas) | |
| III Intervenção privada em operações de edificação | Assistemático | Edificação | Proprietário |
| IV Intervenção privada no processo de urbanização | Sistemático/ Assistemático | Reestruturação da propriedade Infraestruturação Edificação | |
| V Intervenção privada na alteração de componentes não físicas da propriedade | Sistemático/ Assistemático | Reestruturação da propriedade Reutilização | Todos os utilizadores da cidade |

A cada modelo de execução correspondem diversas configurações de externalidades geradas pelos diversos agentes envolvidos. Neste sentido, a clarificação de modelos de execução permitidos e das suas diferenças no que respeita à função e responsabilidade de cada agente no processo de urbanização é essencial para concepção de técnicas de perequação dessas externalidades.

2.3 Instrumentos de intervenção urbanística

Os instrumentos de intervenção urbanística dependem dos objectivos e das metas que se pretendam alcançar, condicionados pelas circunstâncias políticas, económicas e sociais que caracterizam a estrutura do sistema urbano em que se pretende intervir e a sua evolução. De acordo com Correia (1993), estes instrumentos são aplicados em diversos contextos relacionados com o nível de participação governamental na transformação urbanística. Em função de cada modelo de execução, são utilizados determinados instrumentos administrativos, representados na Quadro 2, os quais se descrevem nos subcapítulos seguintes.

⁴⁷ Dransfeld (2001); Viitanen (2002); García-Bellido e Diego (2005); e Van der Krabben e Jacobs (2013).

⁴⁸ Considera-se como intervenção directa aquela que é gerida directamente pelos organismos da AP e indirecta, aquela que é concessionada ou contratualizada a entidades privadas que se responsabilizam pela gestão das operações.

Quadro 2 - Relação das tipologias de modelos de execução com a tipologia dos instrumentos administrativos aplicáveis.

| Modelos de execução | | Tipologia dos Instrumentos | |
|---------------------|---|----------------------------|--|
| I | Intervenção administrativa directa/indirecta no processo de urbanização | Planeamento urbanístico | Promoção directa/indirecta Concertação/Parceria Aquisição pública da propriedade |
| II | Intervenção administrativa directa/ indirecta nos sistemas de infraestruturas | | |
| III | Intervenção privada em operações de edificação | | Controlo Regulação Incentivo |
| IV | Intervenção privada no processo de urbanização | | |
| V | Intervenção privada na alteração de componentes não físicas da propriedade | | |

2.3.1 Planeamento urbanístico

Neste capítulo dar-se-á ênfase à fase do processo de planeamento que envolve a elaboração e concretização legal de um plano⁴⁹. O plano reproduz orientações e normas para a realização de operações urbanísticas, que consistem em propostas de acções concretas de reforço das estruturas territoriais, sendo uma base de apoio aos centros de decisão de iniciativa pública e privada⁵⁰.

Segundo vários autores⁵¹, os planos, quanto à sua natureza, podem ser classificados de **orientadores**, **estratégicos**, **regulamentadores** ou **executórios**. Esta classificação resulta de um sistema de planeamento em cascata, onde é importante a articulação entre planos de diferente natureza. Os planos orientadores apresentam as directrizes gerais sobre os objectivos propostos de ordenamento territorial, aplicadas como definidoras dos instrumentos de gestão das acções chave nos planos estratégicos. O plano regulamentador responde às indicações dos planos orientador e estratégico definindo bases normativas para a execução urbanística. Uma outra caracterização de planos urbanísticos foi apresentada por Alves Correia (1989), distinguindo-os quanto à finalidade, abrangência, grau analítico das previsões e eficácia jurídica. De acordo com o grau analítico das previsões, que traduz a *distância* das medidas planeadas à concretização de acções, este autor distingue:

- **Planos projectivos** – instrumentos mais flexíveis e menos detalhados;
- **Planos determinativos** – concretizam as disposições da planificação projectiva, caso exista, dando-lhes expressão territorial, podendo conformar o território e o direito de propriedade, através da regulamentação do regime de uso e de transformação do solo;
- **Planos-acto** – programam a execução material das operações urbanísticas e detalham a reestruturação da propriedade, a execução de infraestruturas e de edificações, a programação da construção e a correspondente afectação de recursos financeiros e contratualização entre proprietários.

⁴⁹ O planeamento é usualmente descrito como o processo envolve para além das fases consideradas, a monitorização, acompanhamento e execução de operações urbanísticas, confundindo-se, nestas fases, com a actividade de gestão urbanística (Oliveira, 2010).

⁵⁰ Pardal e Costa Lobo (2000); Alves Correia (1989).

⁵¹ Farthing (2001), Navarro e Vilanova (2006), Carvalho (2008) e Alves Correia (2001), citados em Pais (2010).

De acordo com esta classificação, os processos de execução assistemática são concretizados sem o enquadramento de planos-acto, podendo no entanto ser regulamentados pelo plano determinativo, que define o regime de ocupação e transformação do solo mas não programa a realização de operações urbanísticas. Nestas situações, a AP tem um papel passivo no processo de urbanização, utilizando apenas instrumentos de controlo prévio ou sucessivo, nomeadamente: o licenciamento de operações urbanísticas e ónus que lhe podem estar associados e a fiscalização do cumprimento das disposições licenciadas. Pelo contrário, os processos de execução sistemática exigem que a sua concretização material seja enquadrada num plano-acto, obrigando a uma actuação integrada e programada das operações urbanísticas, à qual estão associados os instrumentos que permitem à AP controlar de forma activa o desenvolvimento do processo de urbanização através da promoção de parcerias e da articulação das acções com os agentes privados. Distingue-se portanto, a gestão urbanística a partir de planos da gestão urbanística como execução de planos⁵². Considera-se que na gestão urbanística como execução de planos, a execução urbanística é conformada pela AP, através da promoção unilateral de urbanização, de parcerias com agentes privados ou através da programação da execução promovida por privados⁵³.

No planeamento urbanístico são utilizadas diversas técnicas que procuram uma eficaz conformação do território, nomeadamente: **Desenho**; **Zonamento**; **Estrutura** (Figura 6). O **desenho** corresponde à definição detalhada da geometria e métrica dos elementos que compõe o espaço urbano. Devido à elevada rigidez e inflexibilidade que lhes é associada, a sua concretização necessita de uma forte intervenção pública ou da concordância e consenso dos proprietários privados, sendo actualmente aplicada em planos de abrangência local e visem uma execução subsequente. O **zonamento** consiste na divisão do plano em zonas através da delimitação de espaços territoriais com disposições regulamentadoras homogéneas, associando a cada uma destas parâmetros urbanísticos qualitativos (tipologia dos edifícios e/ou dos quarteirões; cores; elementos estéticos e processos construtivos; etc.) ou quantitativos (configuração geométrica da implantação; volumetria do edificado; índices construtivos). A técnica da **estrutura** no planeamento urbanístico foca o estudo e a intervenção sobre as componentes estruturantes da cidade, nomeadamente: subsistemas de transporte; redes de infraestruturas; centralidades urbanas; e equipamentos, sem determinar materialmente a solução urbanística⁵⁴.

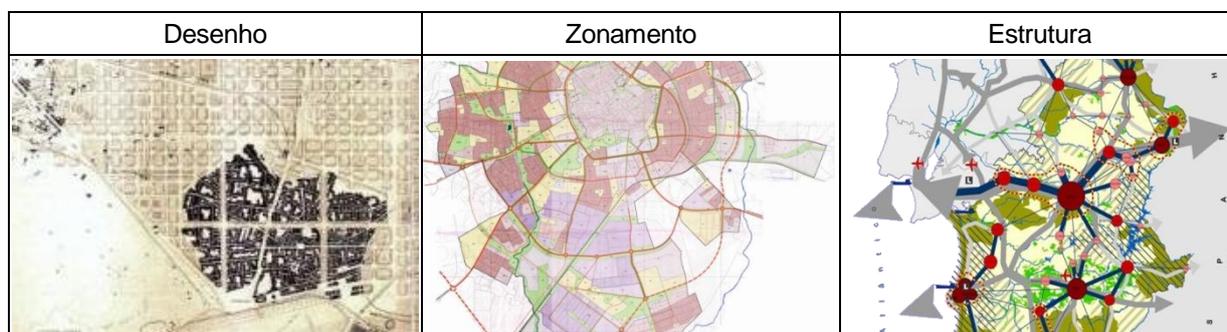


Figura 6 - Exemplos da aplicação de técnicas de planeamento: Desenho - Plano de extensão da cidade de Barcelona – *Plan Cerdá* (1859); Zonamento - Planta de zonamento do plano de urbanização da cidade de Évora (2000); Estrutura - Modelo territorial do Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo (PROTA).

⁵² Oliveira (2010).

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Pais (2010).

2.3.2 Outros instrumentos

A intervenção pública no processo de urbanização goza de uma panóplia de instrumentos que actuam sobre as diversas componentes urbanas e em diversas fases do processo de urbanização, os quais se podem interligar ou prever nos instrumentos de planeamento.

Alguns dos instrumentos utilizados podem tipificar-se naqueles que promovem uma apropriação pública da propriedade urbana. Destes, o mais eficaz corresponde à **expropriação**, que se define como, “a *privação ou subtracção de um direito de propriedade e transferência para um sujeito diferente para realização de um fim público*”⁵⁵. Segundo Alves Correia (1989), a legitimidade da expropriação deverá ser salvaguardada pelos princípios jurídicos da *legalidade*, da *utilidade pública*, da *indemnização* e da *proporcionalidade* ou da *necessidade*.

Como alternativas à expropriação, outros instrumentos podem ser aplicados, nomeadamente a **venda forçada** e o **direito de preferência**. A venda forçada é um instrumento autoritário que incide sobre um titular de propriedade obrigando-o a abdicar do seu direito, colocando a sua propriedade no mercado, caso não realize determinadas operações urbanísticas prescritas pelo instrumento de planeamento ou pela regulação urbanística incidente sobre a propriedade. Já o direito de preferência é aplicado na transacção de propriedades entre agentes privados, na qual o agente público tem opção prioritária na compra do bem transaccionado.

Sem recorrer a instrumentos autoritários, o município pode sempre entrar no mercado como qualquer outro agente, nomeadamente através da **compra**, **venda** ou **permuta** de propriedades, de acordo com uma estratégia activa de planeamento e de gestão urbanística⁵⁶. A permuta pode ser um instrumento que agiliza e simplifica processos que exijam a apropriação pública, sem que para tal seja necessário o recurso a meios financeiros.

Outra forma de aquisição pública da propriedade corresponde à **cedência** de solo como contrapartida da autorização para a realização de operações realizadas pelos agentes privados, destinando-se às redes de infraestruturas ou ao domínio privado da entidade pública, a qual pode equivaler ao acréscimo do custo urbanístico que a operação gera para a entidade administrativa ou funcionar como instrumento de recuperação das mais-valias.

No que respeita à transformação urbanística, a entidade pública pode intervir directamente no processo de urbanização através da **promoção pública de operações urbanísticas**, nomeadamente a infraestruturização ou a edificação em solo público previamente adquirido, controlando, desta forma a oferta dos produtos urbanos.

A AP pode também recorrer à transformação indirecta das operações urbanísticas através de **instrumentos de concertação** com agentes privados, contratualizando e/ou estabelecendo parcerias,

⁵⁵ Alves Correia (1989, p. 473).

⁵⁶ Correia (1993); Virtanen e Verlaet (1999).

protocolos ou utilizando capital privado em sociedades de economia mista para promoção urbanística. A AP também pode **obrigar a realização de determinadas operações urbanísticas**, sejam de infraestruturção, edificação ou de alteração da estrutura cadastral. O incumprimento da obrigação interposta resulta na aplicação dos instrumentos de aquisição coerciva, nomeadamente a expropriação ou a venda forçada.

No caso de uma intervenção passiva da AP no processo de urbanização, todos os agentes privados estão sujeitos ao cumprimento de um determinado regime de utilização e regime de transformação das suas propriedades e a um conjunto de instrumentos aplicáveis, dos quais se podem distinguir:

- **Instrumentos de controlo prévio** – aqueles que autorizam determinado agente a promover determinada operação, sob a forma de autorização ou licença⁵⁷. A concessão da licença ou da autorização carece do cumprimento das normas urbanísticas aplicáveis à operação exigida, estas podem envolver determinados standards urbanísticos previstos num instrumento de gestão territorial vinculativo ou derivarem de um regulamento urbanístico, nomeadamente parâmetros descritivos (definindo tipologias construtivas, aspectos estéticos ou técnicas construtivas) e quantitativos (parâmetros geométricos, parâmetros de área ou índices)⁵⁸.
- **Instrumentos tributários** – aqueles que implicam o pagamento pecuniário pela utilização da propriedade imobiliária ou devido à autorização administrativa para a realização de operações urbanísticas. De acordo com a sua natureza, estes podem distinguir-se entre impostos, taxas, tarifas, e contribuições especiais⁵⁹.
- **Obrigações** – acções exigidas aos proprietários na exploração ou transformação do solo. Como exemplos considerem-se as operações de conservação do edificado, de limpeza dos espaços florestais, ou de infraestruturção como contrapartida urbanística.
- **Restrição de utilização** – Limitações sobre o uso, ocupação e transformação do solo que impedem o proprietário de beneficiar do seu direito de propriedade pleno, podendo estas decorrer directamente da Lei ou de actos administrativos, como por exemplo de planos urbanísticos vinculativos dos particulares⁶⁰.

2.4 Benefícios e encargos urbanísticos

Como descrito anteriormente, a transformação urbanística transporta para o território externalidades positivas e negativas, que alteram de forma positiva ou negativa a capacidade de exploração do território pelos diversos agentes. Para além disto, a transformação urbanística acarreta custos para o promotor e para a sociedade, de forma a perceber quais os custos que estão envolvidos, quais os agentes beneficiados e como se quantifica o benefício urbanístico para uma alocação eficiente e equitativa de encargos e benefícios.

⁵⁷ Carvalho (2003).

⁵⁸ Campos (1987).

⁵⁹ Para mais informações sobre a amplitude de cada instrumento tributário no domínio urbanístico e crítica destes instrumentos no modelo tributário português ver Lobo (2011).

⁶⁰ No caso de decorrerem de actos administrativos, em Portugal distinguem-se *Restrição por utilidade pública* de *Servidão Administrativa* (Branco e Coito, 2011).

2.4.1 Custos urbanísticos

Os encargos da transformação habitualmente comportam **custos com a construção, gestão e manutenção da infraestrutura pública, custos processuais e custos sociais**⁶¹. Por outro lado, os benefícios urbanísticos podem ser descritos como a exploração económica de determinada utilização, que pode ser potenciada ou modificada através da transformação urbanística.

O **custo da infraestrutura** pode ser decomposto nos vários momentos do seu ciclo de vida, nomeadamente custo de construção, custo de gestão e de conservação, custos de adaptação e melhoria, e custos de amortização compensatória com vista à futura reconstrução⁶². Esta pode servir várias abrangências territoriais.

Os **custos processuais** são os que resultam da actividade necessária para executar ou planear operações urbanísticas, não envolvendo a sua transformação física. Estes podem distinguir-se em **custos administrativos** (meios humanos e materiais empregues nos procedimentos burocráticos e administrativos empregues na acção urbanística, incluindo compra de terrenos ou expropriação), **custos de planeamento** (meios humanos e materiais empregues na tomada de decisões, elaboração de estratégias, estudos e planos relevantes para a acção urbanística em questão) e **custos financeiros** (encargos associados à aquisição de meios financeiros necessários).

O **custo social**, “*frequentemente esquecido*” segundo Costa-Lobo (2002), é gerado indirectamente pela intervenção urbanística sobre a população, que sofrerá um encargo adicional após a execução do plano (por exemplo um acréscimo de custos de transporte pela realocização de um equipamento a uma distância superior).

De acordo com os diversos modelos de financiamento do urbanismo, a divisão de custos do urbanismo poderá realizar-se de múltiplas formas, dependendo dos agentes envolvidos no financiamento directo da execução de operações urbanísticas e dos agentes que financiam indirectamente essas operações. Nem sempre é possível determinar em rigor quais os agentes, em que momento e o quanto beneficiam do investimento público no urbanismo. No entanto, nos instrumentos utilizados pela AP devem ser seguidos os princípios de equidade na distribuição dos custos do urbanismo entre todos os utilizadores da cidade e em particular entre os proprietários, em razão proporcional ao benefício urbanístico que retiram, quantificado pelos ganhos ou pela manutenção de uma determinada utilização e a sua correspondente exploração económica.

⁶¹ Na recente publicação coordenada por Jorge Carvalho “*Ocupação Dispersa - Custos e benefícios à escala local*” de 2013, são considerados os custos dos sistemas de infraestruturas para a sociedade abrangendo: custos do espaço público e rede pluvial; custos da rede eléctrica e iluminação pública; custos da rede de abastecimento de água, custos da rede de águas residuais, custos da rede de gestão de resíduos urbanos; custos da rede de gás; custos da rede de telecomunicações; custos de equipamentos colectivos à escala local e custos associáveis à mobilidade.

⁶² Carvalho (2003).

2.4.2 Mais-valias urbanísticas

A transformação do território é uma necessidade da sociedade na resposta a uma procura de funções mais lucrativas, com o maior ganho de valor possível para os agentes envolvidos no processo de execução. Contudo, o valor da propriedade está sempre associado a um certo grau de subjectividade, dado que, como referem Pardal e Oliveira (2000, p. 51), este, em termos ontológicos, “*é uma manifestação do bem e remete sempre para um sujeito, para quem existe esse valor e que ele sujeito, pode garantir*”. Neste sentido, nem sempre é do maior interesse dos proprietários a transformação urbanística na sua propriedade ou na envolvente, ainda que isso proporcione uma exploração económica superior que se reflecta num aumento de **valor**⁶³.

Importa assim separar o **bem colectivo** (gerado pelo impacto do espaço público produzido) do **bem privado** (gerado pelo resultado da edificação ou por benfeitorias introduzidas na parcela). Pais (2010) considera o *bem colectivo* causador difuso de benfeitorias sobre os utilizadores, sendo que, o que para uns é objecto de valorização, para outros é objecto de desvalorização. Por sua vez, o bem privado está relacionado com a valorização ou desvalorização associada a cada propriedade, ou, **mais-valia** ou **menos-valia urbanística**.

Valor da propriedade na transformação urbanística

Para definir o conceito de valor da propriedade, diversos autores referenciam as concepções aristotélicas de *valor de uso* e *valor de troca*, mostrando a diferença entre a utilidade para um determinado agente e o valor de mercado dependente das dinâmicas de oferta e procura num ambiente com múltiplos sujeitos e múltiplas possibilidades de utilização. Contudo, o mercado de solos é imperfeito e não se pode considerar como um mercado concorrencial⁶⁴. Este motivo resulta, entre outros factores, da parcela de solo ser um bem com uma única localização e irreproduzível, desta forma, o solo, na sua globalidade, é um bem cuja oferta não aumenta com o aumento de procura.

Através da transformação urbanística, a utilização do território pode ser alterada ou a sua exploração económica potenciada. Desta forma, o *valor de troca* de uma parcela de solo incorpora, para além do seu rendimento no uso actual, uma **expectativa** resultante de uma utilização mais lucrativa⁶⁵. A expectativa do valor de uso futuro de determinada transformação urbanística é muito variável, e desta dependem para além da renda fundiária futura, os encargos associados à transformação urbanística a promover para a concretização de um uso mais lucrativo, nomeadamente: custos associados à infraestruturação e à edificação; e o regime de transformação e de utilização do solo no sentido de permitir e potenciar essa utilização.

⁶³ Davy (2007).

⁶⁴ Lobo (2011), Correia (1993), Derycke (1979).

⁶⁵ Pardal et al. (1991).

A expectativa sobre o valor futuro da propriedade cria condições para a constituição de mercados de produtos urbanísticos intermédios (solo urbanizável, urbanizado, solo urbanizado com ou sem autorização de construção) de acordo com o nível de investimento que é necessário realizar para promover determinada utilização e/ou com o regime de uso do solo que incide sobre determinada localização. Os mercados intermédios estão, por sua vez, subordinados ao mercado imobiliário resultante da transformação urbanística⁶⁶. Este fenómeno pode ser ilustrado pela estratégia dos promotores na determinação do preço de um terreno a adquirir para investimento na transformação urbanística, o qual é avaliado como o resultado do produto imobiliário futuro, subtraído de todos os encargos necessários para a sua concretização e da margem de lucro pretendida⁶⁷. Desta forma se compreende que após vinculação de um determinado potencial construtivo de um terreno abrangido por um plano urbanístico sofra uma valorização significativa, sem qualquer variação da sua estrutura física, sem qualquer investimento do proprietário e sem qualquer autorização administrativa para a concretização do potencial construtivo⁶⁸.

No âmbito deste trabalho, não se considera determinante o aprofundamento de modelos teóricos do valor do solo e dos modelos de avaliação imobiliária⁶⁹, contudo, é relevante perceber os factores ou condições determinantes para alterações ao valor da propriedade fundiária de forma alheia à acção do proprietário, e destes, aqueles que são resultado dos instrumentos administrativos utilizados para a gestão urbanística.

A valorização ou desvalorização de uma propriedade por influência administrativa reveste-se de duas formas de mais-valia sobre a propriedade, nomeadamente **directas ou simples e indirectas**⁷⁰. As mais-valias simples são aquelas que resultam de uma decisão administrativa que envolve a alteração do regime jurídico que regula a utilização potencial do solo, estão portanto relacionadas com o planeamento urbanístico. Por sua vez, as mais-valias indirectas sobre uma propriedade resultam de qualquer melhoramento ou intervenção urbanística na sua envolvente, portanto, relacionadas com a execução urbanística e respectivas externalidades.

Nem todas as alterações alheias à acção do proprietário correspondem a aumentos de valor da propriedade – *mais-valia*⁷¹, verificando-se, da mesma forma, aquelas que provocam uma depreciação do seu valor – *menos-valias*⁷² as quais podem ser directas ou indirectas, mas no sentido da desvalorização da propriedade. É o caso da construção de estações de tratamento de resíduos, da eliminação de um jardim ou parque urbano pré-existente ou da supressão ou eliminação de determinada infraestrutura de transporte na proximidade de uma habitação, como exemplos de menos-valias indirectas; e a vinculação ao território de uma restrição sobre a utilização ou sobre operações de edificação, ou a reclassificação ou requalificação do uso urbanístico no sentido de retirar direitos construtivos face à regulamentação anterior, como exemplo de menos-valias directas.

⁶⁶ Derycke (1979).

⁶⁷ Carvalho (2003).

⁶⁸ Pardal (2000).

⁶⁹ A explanação das várias teorias sobre o valor do solo consta nos trabalhos de Correia (1993), de Derycke (1979) ou de uma forma sucinta por Manuel Carvalho (2005).

⁷⁰ Pardal (2000), Alterman (2011).

⁷¹ *Betterment, plus-value, windfall gain*, plusvalia são alguns dos termos referenciados pela literature internacional.

⁷² *Worsement, minus-value, wipeout*.

Mais-valias simples

A distinção entre o que se considera menos-valia ou uma mais-valia simples na regulação do uso do solo é também uma questão controversa que se prende com a concepção do direito de propriedade e do direito urbanístico. O reconhecimento da mais-valia ou da menos-valia sobre a propriedade reconhece um *valor de partida* da propriedade, o qual sofre valorização ou desvalorização. Na transformação urbanística, a concepção do valor de partida da propriedade envolve várias componentes: uma *natural*, reproduzida pelo **vínculo situacional** da propriedade, outra *jurídico/administrativa*, definida pelo **direito de construção**.

O vínculo situacional da propriedade refere-se a todas as limitações que derivam das suas características geográficas, geológicas e geomorfológicas, próprias da localização da parcela e seu enquadramento no território. Segundo Alves Correia (1989), estas características provocam uma restrição *natural* às possibilidades de transformação urbanística, como são exemplo os terrenos situados em leitos de cheia, em zonas submersas ou alagadas ou a encostas declivosas.

Como já referido anteriormente, a exploração urbanística gera externalidades, muitas delas dependentes do *vínculo situacional* das parcelas. Desta forma, a transformação ou ocupação urbanística de determinadas parcelas pode ter efeitos nocivos sobre os restantes espaços humanizados, por exemplo aumentando os riscos naturais, quer sobre as parcelas transformadas e/ou ocupadas, quer para o restante território. Sob a mesma perspectiva, qualquer transformação no território provoca perdas naturais e desequilíbrios nos ecossistemas preexistentes, tal que em cada parcela se reconhecem *valores naturais* próprios. As externalidades referidas à intervenção na parcela relacionam-se com o seu *vínculo situacional* de acordo com uma maior ou menor sensibilidade ambiental à transformação urbanística.

Existem outros valores socialmente relevantes e que estão distribuídos assimetricamente pelo território, como o *património histórico e arqueológico* ou outros valores sociais com manifestação física sobre o território, alheios ao interesse urbanístico de um proprietário, consistindo externalidades associadas a uma maior ou menor sensibilidade social. Ainda outro factor de diferenciação das parcelas com base na sua vinculação situacional corresponde às diferentes localizações face à qualidade dos produtos urbanísticos potencialmente resultantes com reflexo na sua exploração económica, designadamente no que respeita à exposição solar, forma da parcela, etc..

A vinculação jurídica sobre a propriedade, expressa pelo seu **direito de construir**, procura reflectir, através das disposições de ordenamento e planeamento urbanístico que criam restrições sobre a utilização da propriedade, parte das limitações associadas à vinculação situacional de cada parte do território, salvaguardando determinados valores sociais ou ambientais. O vínculo jurídico/administrativo, traduzido pelo regime de uso do solo afecto a determinada parcela, utiliza determinados parâmetros que definem o valor (potencial) de determinada propriedade para fins urbanos. Estes correspondem a parâmetros quantitativos de edificabilidade e a usos permitidos.

No que respeita à transformação urbanística como suporte de edificações, os usos permitidos podem variar entre lucrativos e não lucrativos, conforme a ocupação prevista para determinada parcela, e podem estar associados à actividade admitida no edificado, como exemplo “turística”, “industrial”, “comercial” ou “estrutura ecológica”. A edificabilidade da parcela é quantificada pela área de construção que lhe é permitido edificar, área que está associada à dimensão da parcela através do denominado **índice de utilização** que representa o quociente da área de construção permitida para a parcela sobre a área da parcela⁷³.

A criação ou alteração de vínculos jurídicos pode, porém, resultar apenas de opções estratégicas de gestão e planeamento urbanístico que actuam de forma discricionária sobre o território e emanam directamente da vontade do legislador ou da entidade administrativa. Estas opções, ainda que bem-intencionadas e fundamentadas na ocupação racional do território, distribuem sobre este determinadas funções que não exclusivamente o suporte de edificações lucrativas para os titulares de direitos exclusivos sobre a propriedade.

Segundo vários autores⁷⁴, são as alterações motivadas pelas opções discricionárias àquelas que exigem compensação pelo *sacrifício* ou pelo *benefício* de determinado regime de uso do solo. De acordo com esta concepção o *valor de partida* varia ao longo de todo o território, tal que uma definição rigorosa de mais-valia ou menos-valia simples tem de ser reportada a um determinado espaço e a um determinado tempo, face a alterações do vínculo jurídico/administrativo que não estejam relacionadas com a sua vinculação situacional.

Desta forma, a definição quantitativa das mais-valias pressupõe a fixação de um *índice de utilização potencial base* e um *uso potencialmente lucrativo*, os quais, através de um acto administrativo ou legal é majorado ou minorado correspondendo essa diferença à mais-valia ou menos valia-urbanística.

No entanto, a admissibilidade construtiva fixada à partida pode não ser extensível a todo o território, mas apenas no solo zonado com determinada classificação para fins urbanos pelo instrumento de planeamento urbanístico. De acordo com as várias concepções de direito urbanístico, nos países que reconhecem o direito à propriedade, a admissibilidade construtiva pode ou não integrar o direito de propriedade⁷⁵.

No que respeita à constituição de mais-valias simples nas concepções de direito de construção imanente à propriedade, Carvalho (2003, p.273) admite que “*a regra deveria ser de autorizar a construção, salvo por razões inerentes à sua própria vinculação situacional*”, tal que “*a mais-valia decorrente do processo urbano deveria ser entendida como valorização de capital*”. Neste sentido, o valor de partida do solo, que se admite como a referência para o valor da indemnização por expropriação “*deveria considerar os preços dos terrenos aptos para construção*”. Caso contrário, na concepção de direito de construção considerado

⁷³ Pardal (2000).

⁷⁴ Alves Correia (1989), Carvalho e Oliveira (2005), Nunes da Silva (2002).

⁷⁵ Carvalho (2003), Lobo (2011).

como uma faculdade concedida pela AP, o mesmo autor admite que “a não autorização de construção não deveria necessitar de justificação legal”, tal que “a mais-valia [é] criada pelo acto público, pela autorização de construir”, e o valor de indemnização em caso de expropriação não reconheceria qualquer componente associada ao seu potencial construtivo.

Mesmo na Europa, a configuração do direito urbanístico de cada país é muito variável e corresponde a quadros jurídicos que incorporam características das duas concepções apresentadas⁷⁶. De acordo com Lobo (2011, pp. 104), verifica-se uma tendência para a definição de um estatuto urbanístico independente das duas concepções, no qual “o direito de edificar decorre directamente do direito de propriedade; esse direito a edificar, que no limite permite a auto-edificação, ou seja a construção individual para proveito próprio, é, no entanto, conformado pela função pública de urbanização, ou seja, de organização eficiente do território...”. Desta forma, e como sublinhado anteriormente por Pardal e Pinheiro (2000, p. 38), o direito de construção pode distinguir-se entre o direito de edificar e o direito de urbanizar, sendo o último “uma competência eminentemente pública que não pode ser incluída no poder de disposição reconhecido à propriedade privada”.

O processo de urbanização envolve várias operações encadeadas de edificação e infraestruturização, sendo que a edificação decorre naturalmente de um processo de infraestruturização prévio ou do aproveitamento da infraestruturização existente que potencie a sua utilização. Desta forma, a geração de mais-valias ou menos-valias simples decorre da concessão ou restrição de determinadas faculdades urbanísticas, limitando a oferta de *potenciais funções urbanas* face a uma determinada procura finita.

Mais-valias indirectas

As mais-valias ou menos-valias indirectas correspondem aos efeitos positivos ou negativos incidentes sobre a exploração económica da parcela que resultam de investimentos públicos realizados, tendo em conta a sua utilização actual ou potencial. A forma mais perceptível de mais-valias corresponde à expansão de redes de infraestruturas de transporte, nomeadamente a construção de uma nova interface de transporte público, um novo nó de auto-estrada ou a abertura de uma rua.

Por outro lado, os benefícios indirectos no valor da propriedade individual associados a uma melhoria da qualidade de vida de acordo com a densidade de equipamentos, espaços verdes, níveis de poluição, não são directamente mensuráveis à escala da propriedade, e sim à escala da cidade ou da região. Refere-se que a localização de determinado equipamento de utilização colectiva pode elevar ou diminuir a exploração de determinados usos das propriedades adjacente, ainda que o benefício ou prejuízo causado é dificilmente quantificável.

Outros factores podem afectar indirectamente o valor da propriedade, nomeadamente factores psicossociais e outros relacionados com políticas de financiamento ou incentivos fiscais com finalidades

⁷⁶ Carvalho (2003), Alves Correia (1989).

extra-urbanas com efeitos indirectos na procura de produtos urbanísticos⁷⁷. No entanto, não se podem considerar estes como geradores de mais-valias urbanísticas indirectas, por um lado por não serem resultado de uma intervenção administrativa, ou quando o são, resultam de políticas com objectivos laterais ao urbanismo.

2.4.3 Influência dos instrumentos de intervenção administrativa nas mais-valias urbanísticas

A AP participa directamente ou indirectamente na construção da cidade através de vários instrumentos, os quais têm um papel determinante na evolução da renda fundiária e na geração de mais-valias na propriedade, quer pelo seu papel normativo, quer pelo investimento realizado em infraestruturas e equipamentos⁷⁸. Seria fastidioso descrever todas as acções administrativas que influenciam de forma directa ou indirecta o valor da propriedade. Cabe, no entanto, neste trabalho, discutir a influência de alguns dos instrumentos mais relevantes na geração de mais-valias e menos-valias, nomeadamente: *os instrumentos de planeamento urbanístico; os instrumentos de apropriação pública da propriedade e intervenção directa ou indirecta no processo de urbanização; a promoção pública de equipamentos de utilização colectiva e infraestruturas; e o controlo das operações urbanísticas.*

Planeamento urbanístico

Pela génese do seu conteúdo e das suas funções, a desigualdade é inerente ao plano urbanístico, e os seus conteúdos são diferenciadores relativamente à futura utilização do solo, impondo aos proprietários diferentes encargos e atribuindo-lhes diferentes benefícios⁷⁹. Contudo, enquanto algumas medidas do plano correspondem a autênticas expropriações, outras resultam numa valorização elevada dos terrenos⁸⁰. Por este motivo, de acordo com Lobo (2011, p.16), “*O plano tem inevitável incidência na actividade económica, constituindo-se como um verdadeiro plano “socioeconómico”, o qual tem “repercussões de monta sobre a formação do valor do solo e sobre o comportamento do mercado imobiliário”.*”

Porém, colocam-se dúvidas quanto à determinação precisa da mais-valia gerada exclusivamente pelo plano urbanístico⁸¹. O conhecimento detalhado da valorização ou desvalorização do plano depende em certa medida, do nível de determinação das suas previsões e o grau de vinculação das suas acções. Desta forma, um plano não vinculativo, como um programa de intenções pode elevar a expectativa sobre o valor da propriedade e sobre a futura incidência de planos com um grau de vinculação superior, que confirmem as orientações anteriores. Por sua vez, um plano com vinculação sobre particulares que defina o regime de uso e ocupação do solo através da técnica do zonamento ou do desenho estabelece um

⁷⁷ Refere-se como exemplo autorização de residência em Portugal concedida para cidadãos que invistam na aquisição de imóveis de valor igual ou superior a 500 mil euros ao abrigo dos denominados “*vistos gold*”.

⁷⁸ Carvalho (2003).

⁷⁹ Carvalho (2003), Carvalho e Oliveira (2005), Monteiro (2008).

⁸⁰ Alves Correia (1989), Costa Lobo (2002), Parda (2010).

⁸¹ Alves Correia (1989).

estatuto jurídico sobre o solo passível de criar mais-valias e menos-valias simples, sobretudo se detalhar o uso e a edificabilidade de cada zona abrangida pelo plano. No entanto, é apenas após a realização das operações urbanísticas propostas pelos planos e da comercialização dos seus produtos imobiliários que se poderá definir a mais-valia real, desligada de qualquer expectativa, que resulta do valor de venda do imóvel, subtraído dos encargos urbanísticos para sua realização, do valor de uso inicial e do lucro obtido pelo promotor ou promotores das operações.

Ao dispor de forma heterogénea os usos e intensidades de utilização de um território circunscrito e para uma procura de funções urbanas finita, o plano urbanístico gera simultaneamente uma descida no valor potencial das parcelas prescritas com usos e intensidades menos lucrativas, e, inversamente, uma subida do valor potencial das parcelas premiadas com usos e intensidades mais lucrativas⁸².

Apropriação pública da propriedade e intervenção pública directa/indirecta no processo de urbanização

Os instrumentos de apropriação pública da propriedade, por retirarem todos os direitos inerentes à propriedade e não só os que se prendem com o direito de construir, não se podem considerar como instrumentos de influência directa sobre as mais-valias urbanísticas. A relação da apropriação pública da propriedade com as mais-valias urbanísticas assume uma particular relevância pela contrapartida pública face à supressão de direitos dos particulares, designadamente se essa contrapartida engloba ou não o potencial urbanístico ou se se refere simplesmente ao valor de uso segundo a *actual utilização*.

Dos instrumentos de apropriação apresentados no capítulo 2.3, a indemnização decorrente da expropriação por utilidade pública constitui a chave da questão colocada, e como no capítulo anterior fizemos referência, a consideração do potencial urbanístico no cálculo da indemnização depende em grosso modo da concepção ideológica e jurídica da relação entre o direito de propriedade e o direito de construção.

A consideração de uma mais-valia urbanística na contrapartida da apropriação pública assume particular sensibilidade aquando da execução de projectos urbanísticos que envolvem várias propriedades. De forma a garantir a coesão de determinada transformação urbanística ou a regularização do cadastro para a produção de um tecido urbano mais eficiente, a AP pode exigir a intervenção conjunta em várias propriedades numa determinada unidade territorial como condição para a sua transformação urbanística, gerando-se uma mais-valia urbanística colectiva potencial. No entanto a organização livre de proprietários enfrenta inúmeras dificuldades, das quais emerge a existência de duas tipologias de proprietários geradores de ineficiências: aqueles que esperam o ganho colectivo sem intervirem directamente no projecto nem nos encargos que lhe são associados, denominados *free-riders*; e aqueles que, devido a um comportamento negocial estratégico na procura do máximo retorno, impedem a cessão da propriedade, denominados *holdouts*. Perante a existência de um determinado interesse público para a concretização do projecto, a AP pode utilizar instrumentos de apropriação pública da propriedade, seja a *expropriação* ou a

⁸² Alterman (2011), Lobo (2011).

venda forçada, eliminando desta forma *holdouts*. Nesta situação, antes do projecto ser realizado, a propriedade tem um valor potencial com um elevado grau de determinação da sua concretização. Assim, o valor de indemnização por expropriação pode ou não reconhecer esta mais-valia urbanística *ex ante*, sendo certo que o conhecimento prévio do valor de indemnização e da sua formulação é fundamental para a estratégia negocial e decisional dos proprietários e para a *justiça* na distribuição de benefícios e encargos urbanísticos do conjunto de operações a realizar.

A indemnização por expropriação é também um barómetro legal quanto ao grau de determinação da mais-valia face à aquisição jurídica de faculdades urbanísticas. Desta forma, se determinada alteração no regime de uso do solo gera menos-valias ou mais-valias simples sobre a propriedade e a lei permite ao proprietário o direito à expropriação, o valor da sua indemnização poderá ser proporcional ao aumento ou diminuição do potencial construtivo definido pela reclassificação ou requalificação do solo, ou tomar em conta, apenas o uso actual do terreno, considerando unicamente o investimento do proprietário em determinadas benfeitorias e o rendimento que obtém da sua utilização. Na primeira situação, o quadro legal reconhece a mais-valia potencial atribuída pelo regime de utilização do solo, enquanto, na segunda situação, tal mais-valia não é reconhecida.

Alguns autores⁸³ abordam a expropriação como um limite extremo de supressão de direitos, ou seja, considerando-a como uma restrição que retira a totalidade dos direitos exclusivos de determinado agente em oposição à supressão parcial de direitos, como acontece na classificação e qualificação do uso do solo. Segundo esta doutrina, a indemnização por expropriação considera-se como uma compensação pela perda de determinados direitos de uso do solo estando, à luz dos princípios perequativos, relacionada com a distribuição de direitos semelhantes entre os proprietários abrangidos por uma determinada intervenção urbanística.

Promoção pública de operações de infraestruturização e de equipamentos de utilização colectiva

O nível de infraestruturização essencial para determinadas funções urbanas tende a ser identificado pelos instrumentos de planeamento na sua delimitação do *perímetro urbano* ou de *aglomerados urbanos*. A delimitação do perímetro urbano pelos instrumentos urbanísticos implica a definição do regime de uso do solo e a sua qualificação, à qual está inerente uma determinada potencialidade construtiva. Assim, a expansão das redes de infraestruturas gerais está indirectamente relacionada com a possibilidade dos terrenos serem integrados no perímetro urbano e, conseqüentemente obterem uma valorização associada a uma redefinição do regime de uso do solo.

Deste modo, a promoção de operações de infraestruturização não só gera mais-valias indirectas pelo aumento do valor do solo, como também eleva a expectativa de uma futura reclassificação do uso do solo que conceda aos proprietários o direito a construir com intensidades superiores, constituindo uma

⁸³ e.g. Bell (2009).

potencial mais-valia directa, aquando da revisão dos instrumentos de gestão territorial, de acordo com as obras de infraestruturização, planeadas ou espontâneas que foram então concretizadas⁸⁴.

Autorização para a realização de operações urbanísticas

O controlo prévio de operações urbanísticas, através dos instrumentos que conferem ao promotor de determinada operação a autorização para a sua realização, corresponde à etapa mais delicada na geração de mais-valias urbanísticas, devido ao compromisso que se estabelece entre a AP e o promotor/proprietário para a concretização de determinado projecto. É no momento da autorização para construção que se torna concretizável o potencial urbanístico e, por conseguinte a mais-valia conferida pelo regime do uso do solo, portanto onde se define, em rigor, o direito de construir ou de urbanizar em determinada parcela e as contrapartidas de tal atribuição.

2.5 Técnicas de perequação de benefícios e encargos

As técnicas de perequação, entendidas como o conjunto dos processos que envolvem a distribuição dos benefícios e encargos da transformação urbanística, podem ser enunciadas segundo diversas características. Segundo a descrição teórica da perequação expressa no Capítulo 2.1.2, a perequação radica numa consideração de igualdade teórica entre elementos comparáveis, que é reposta através de compensações entre os diversos elementos. Assim sendo, na distribuição dos benefícios e encargos urbanísticos, a perequação implica a fixação de um determinado *padrão* a partir do qual, para cada sujeito em comparação, os resultados da transformação urbanística devem ser iguais, ou caso contrário, compensados.

Desta forma, suportada no princípio da eficiência e equidade da acção administrativa, a questão perequativa pode ser reduzida à relação entre a exploração do território por cada agente e os recursos sociais (incluindo as externalidades negativas e os custos públicos). Reduzindo esta consideração aos titulares de direitos de propriedade, cada proprietário *usufrui* de uma relação igual entre o benefício privado e o encargo social gerado pela exploração e/ou motivado pela transformação da parcela.

No entanto, a concretização prática deste princípio enfrenta diversas dificuldades associadas às características da gestão urbanística, nomeadamente sob três prismas: i) **da heterogeneidade dos agentes**; ii) **da abrangência espacial**; iii) **da heterogeneidade da propriedade**; e iv) **e das diferenças entre processos de execução e entre os diversos estágios do processo de execução**.

2.5.1 Dificuldades associadas à aplicação de técnicas de perequação

A equidade na distribuição dos encargos e dos benefícios da transformação urbanística entre os utilizadores da cidade constitui um problema delicado de cariz político, ideológico e estratégico, dado que

⁸⁴ Lobo (2011).

depende do papel que a AP representa nos modelos de execução urbanística, do modelo fiscal, do modelo de financiamento do urbanismo e da concepção jurídico-administrativa do direito de propriedade.

Esta complexidade é ilustrada pela dificuldade de conceber um modelo de financiamento do urbanismo unanimemente justo ou equitativo entre os vários sujeitos em presença. Por um lado, o financiamento da actividade urbanística pelos utilizadores da cidade acarretaria uma evidente injustiça na repartição dos encargos públicos, dado que os titulares de direitos exclusivos sobre a propriedade beneficiam em maior grau do esforço colectivo, por lhes ser potenciada a exploração económica das suas propriedades. Por outro lado, o financiamento da actividade urbanística pelos proprietários também é questionável do ponto de vista da justiça distributiva, dado que os restantes utilizadores da cidade também beneficiam de serviços, infraestruturas e equipamentos de utilização pública⁸⁵.

Também no que respeita às diferentes características da propriedade se verificam dificuldades para a aplicação da perequação. Devido à identidade única de cada parcela de solo, a reposição de determinada consideração de igualdade através de técnicas perequativas implica uma consideração subjectiva que compara propriedades e que ganha corpo na representação de zonas jurídico-administrativas que regulamentam a utilização e transformação do solo. Dentro destas zonas coexistem no território diversas realidades, como por exemplo: parcelas sujeitas a direitos construtivos juridicamente consolidados; solo não infraestruturado; solo parcialmente infraestruturado; e diversas configurações de tecidos urbanos mais ou menos fragmentados, ocupados quer por parcelas edificadas (em exploração), quer por parcelas não edificadas (expectantes). Assim, as intervenções urbanísticas influenciam a mais-valia urbanística não uniformemente, de acordo com heterogeneidade jurídico-urbanística da propriedade.

Por outro lado, como discutido anteriormente, o processo de transformação urbanística envolve estágios intermédios de formação do valor gerados pela acção pública, designadamente mais-valias (ou menos-valias) simples e indirectas (Figura 7). A geração destas mais-valias pode ocorrer associada à alteração de uso do solo acompanhada do investimento em redes de infraestruturas, ou pelo contrário, resultar do investimento casuístico em redes de infraestruturas ou da alteração do regime de uso do solo através de um instrumento de planeamento que não programe a sua implementação.

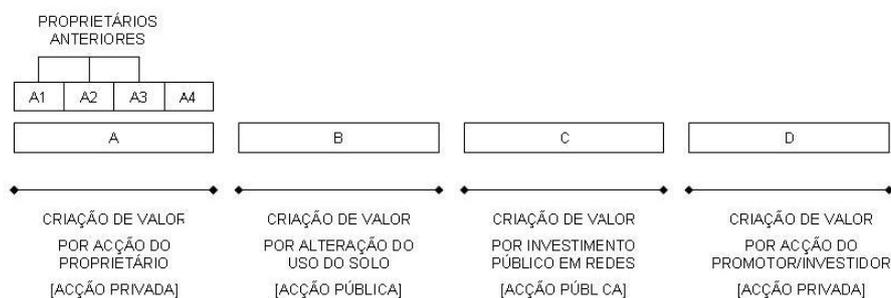


Figura 7 – Formação de valor do solo. Fonte: Lobo (2011).

⁸⁵ Lobo (2011).

Face às complexidades ilustradas, têm vindo a ser exploradas e experimentadas nos ordenamentos jurídicos e nas práticas de gestão urbanística de alguns países, técnicas de perequação simplificadas. Uma destas consiste em tratar a perequação em âmbitos circunscritos e determinados estágios do processo de transformação urbanística, como é exemplo: i) a perequação entre proprietários face às alterações promovidas pelo plano urbanístico; ii) a perequação dos encargos e benefícios de operações de urbanização que envolvem a acção colectiva de vários proprietários; ou iii) a perequação dos encargos urbanísticos imputados aos promotores das operações urbanísticas para financiamento dos custos administrativos relacionados com o urbanismo.

No presente capítulo enunciam-se sumariamente algumas das técnicas concebidas e aplicadas para a perequação entre proprietários de solo face à discricionariedade da intervenção administrativa. Destas, distinguem-se aquelas que promovem ambiciosamente um efeito jurídico global independentemente da escala de abrangência ou do modelo de execução envolvido, ou do estágio em que a propriedade se encontra no processo de transformação urbanística, ao que denominamos de **princípios fundamentais**, daquelas que intervêm sobre situações particulares e âmbitos circunscritos, visando sobretudo a operacionalização das compensações motivadas pela aplicação de princípios perequativas, as quais denominamos de **técnicas operativas**.

2.5.2 Princípios fundamentais

Verifica-se na literatura e na história da prática do urbanismo que foram desenvolvidas técnicas que se fundamentam em políticas urbanísticas que defendem a supressão ou captura total da mais-valia aquando da transformação urbanística. A captura da totalidade da mais-valia urbanística por sua vez pode envolver um de dois métodos:

- *Ex-ante*, também definida como socialização do direito de construir⁸⁶ que envolve o pagamento de um tributo pela concessão administrativa do direito de construção, considerando esta a totalidade da mais-valia urbanística.
- *Ex-post*, também definida como a socialização da mais-valia urbanística⁸⁷ que corresponde à captura da totalidade da mais-valia numa transacção posterior através de instrumentos tributários.

Descreve-se em seguida, uma síntese das técnicas supracitadas.

Socialização do solo

A supressão da mais-valia urbanística pela socialização do solo implica exclusão do direito de propriedade na transformação urbanística. Desta forma, não se verifica nenhuma interferência administrativa desigual entre proprietários dado que a expropriação sistemática de solo devolveria para o proprietário uma indemnização equivalente ao rendimento do solo no momento de expropriação, reportada a valores-

⁸⁶ Carvalho (2003).

⁸⁷ Ibid.

padrão associados a explorações agro-florestais ou a valores de mercado dos prédios urbanos⁸⁸. Esta concepção pressupõe que a transformação urbanística seja exclusivamente de promoção pública, de acordo com o modelo I da Quadro 1.

Como críticas a este modelo, Alves Correia (1989) refere que este tipo de concepção fere as garantias constitucionais dos países que reconhecem o direito à propriedade privada, e exige uma máquina administrativa ágil e robusta em recursos técnicos e financeiros. Além disso, o modelo de execução exigido apresenta desvantagens associadas à concessão da promoção da urbanização a terceiros, sendo um processo pesado e moroso nomeadamente por implicar mecanismos de controlo para a não ocorrência de arbitrariedades, corrupção e cedência face a pressões dos agentes da transformação urbanística. Como vantagens, Lobo (2011) reconhece a eliminação da renda monopolista conferida aos agentes privados pela delimitação e definição do conteúdo do direito de construção.

Esta técnica foi aplicada a todo o território nos países onde vigoraram regimes comunistas, embora tenha sido também aplicada pontualmente nos modelos de execução urbanística utilizados na construção das *New Towns* em Inglaterra⁸⁹, em operações de constituição de reserva de solos na Suécia e em operações urbanísticas na Holanda, na Alemanha⁹⁰ e em Portugal, ao abrigo da política de obras públicas de Duarte Pacheco no final da década de 30 e início da década de 40 do século passado. Actualmente, a aplicação desta técnica é incompatível em Estados orientados para modelos de economia mista na transformação urbanística e aplicável apenas em determinadas zonas, nas quais a indemnização por expropriação se fundamenta no valor de mercado de propriedades em situação semelhante.

Concessão onerosa de direitos de construção

Este método envolve uma concepção que separa o direito de propriedade do direito de construção, com aplicação nomeadamente em Itália⁹¹, onde o direito de construção é concedido pela AP a título oneroso, em que o montante em causa envolve uma contabilização dos encargos urbanísticos públicos com a urbanização. Segundo Alves Correia (1989), a aplicação real desta contribuição ficou muito aquém da expectativa de capturar a totalidade das mais-valias, correspondendo apenas a uma captura parcial.

Encargo sobre a totalidade da mais-valia urbanística

A técnica da tributação da totalidade da mais-valia teve também alguma aplicação no século passado, não tendo, no sendo suficientemente eficaz. Foi o caso da aplicação do *Town and Country Planning Act*, de 1947, em Inglaterra, que introduziu um encargo urbanístico (*development charge*) equivalendo a 100% da mais-valia urbanística, tendo como efeito o congelamento da actividade urbanística promovida pelos

⁸⁸ Carvalho (2003); Alves Correia (1989).

⁸⁹ Carvalho (2003).

⁹⁰ Lobo (2011).

⁹¹ Lei nº 10, de 29 de Janeiro de 1977, citada em Alves Correia (1989).

agentes privados, acabando por ser abandonada com a alteração do quadrante político no poder em 1953⁹².

Os dois métodos referidos revelaram-se ineficazes, principalmente porque a promoção privada da transformação urbanística é sempre motivada pela procura de uma mais-valia urbanística. Se esta for capturada na sua totalidade pela AP, os proprietários procuram uma de duas soluções: a retenção da propriedade na expectativa de uma alteração legal favorável, ou a evasão fiscal, no caso da aplicação do método tributário⁹³. Por outro lado, a quantificação da mais-valia urbanística constitui um desafio de avaliação complexo, tornando-se ou pouco eficiente⁹⁴, envolvendo o esforço de avaliação parcela a parcela tendo em conta o mercado imobiliário e fundiário espaço-temporalmente definido, ou pouco rigoroso, sendo desta forma ineficaz.

Estabelecimento de um direito de construção subjectivo único

A técnica que se apresenta⁹⁵ propõe a limitação do conteúdo do direito de propriedade a um certo *quantum construtivo* e a determinadas restrições que fossem impostas à utilização desse *quantum*, separando desta forma, uma parte “*pública*” e uma parte “*privada*” da propriedade. A *parte pública* deveria corresponder a um determinado *índice construtivo*: $x \text{ m}^2$ de construção por $x \text{ m}^2$ de terreno, resultando num valor único e aplicado a todo o país ou, pelo menos ao município, sem distinção consoante a vinculação situacional da propriedade nem sobre o seu vínculo jurídico-administrativo, designadamente a classificação de uso do solo. Quando estas limitações interfiram com a parte privada da propriedade, estas devem ser compensadas. Pelo contrário, os proprietários que desejassem explorar a parte pública da propriedade, concretizando uma edificabilidade superior, ainda que sempre limitada pelos instrumentos de planeamento, teriam de participar a AP. Esta, por sua vez, utilizaria estas participações para compensar os proprietários prejudicados pelas disposições de planeamento, constituindo um ***fundo de perequação*** exclusivamente para esse efeito.

Esta técnica teve uma aplicação prática através da introdução no direito Francês em 1975 da figura do ***plafond légal de densité*** “deformadora” da ideia inicial⁹⁶, definindo que o direito a construir é limitado pelas disposições de planeamento urbanístico e por um *limite na utilização do solo*⁹⁷, acima do qual o direito de edificar pertenceria à colectividade, devendo o promotor da operação pagar um montante equivalente à sua aquisição e proporcional ao excedente construtivo.

⁹² Carvalho (2003).

⁹³ Alves Correia (1989).

⁹⁴ Embora certos países desenvolvam uma máquina administrativa capaz de controlar com rigor as alterações dos valores de mercado, como é exemplo a avaliação da propriedade na Dinamarca (Carvalho, 2003).

⁹⁵ Idealizada por Paul Gilli, citado em Alves Correia (1989), em Carvalho (2003) e em Derycke (1979).

⁹⁶ Alves Correia (1989, p. 611).

⁹⁷ Foi fixado um índice de utilização de $1 - 1 \text{ m}^2$ de área de construção por 1 m^2 de terreno, em todo o território francês com excepção da região de Paris, sobre a qual foi designado um índice de 1,5 (Derycke, 1979).

Estabelecimento de um direito de construção subjectivo médio

Foi desenvolvido no direito espanhol do século passado o conceito de **aproveitamento urbanístico médio** (*aprovechamiento urbanístico médio* ou *aprovechamiento urbanístico tipo - AUM*) associado à delimitação de áreas de repartição de benefícios e encargos urbanísticos (*áreas de reparto - AR*). Segundo esta concepção, o território é dividido em áreas ou sectores, sendo para cada um deles fixado um determinado índice de utilização do solo para fins urbano-lucrativos que confere a cada titular de direitos sobre as propriedades um direito subjectivo de construção. Esta técnica considera a desigualdade das parcelas face ao direito de construção associada à sua *vinculação situacional*, que se reflecte pela consideração de áreas de repartição distintas e fixadas a distintos valores de aproveitamento urbanístico subjectivo. Quer a delimitação de AR, quer a fixação do aproveitamento urbanístico subjectivo resultam dos instrumentos de planeamento, suportados pela análise compreensiva do território e das suas necessidades, da igualdade de oportunidades para todos os proprietários e das orientações de desenvolvimento urbano.

Este método exige a resolução de duas questões fundamentais para a sua operacionalização, nomeadamente: o critério para definição e delimitação das AR e o método para a determinação/fixação do AUM em cada AR. A delimitação de AR deve, segundo este método seguir uma homogeneidade tipológica dos territórios face à sua *vinculação situacional*, tendo em conta factores que possam intervir com o potencial urbanístico (face ao nível de infraestruturção, a factores de macro localização, ou à morfologia urbana histórica do local). Por outro lado, a definição de um AUM deve ser referenciada a uma única escala de medida que traduz o índice de utilização do solo referenciado à edificabilidade da tipologia mais frequente, devendo ser elaborados Quadros com coeficientes de homogeneização, transformando os direitos de construção de várias tipologias e vários usos do edificado na mesma escala de medida do AUM. Esta concepção é extremamente ambiciosa e em teoria responde positivamente ao problema da perequação face às mais-valias e menos-valias simples geradas pela vinculação territorial de instrumentos administrativos que regulamentem de forma discricionária o uso do solo, porém a sua aplicação prática levanta dúvidas. As mais relevantes dizem respeito quer ao modo de delimitação de AR, quer à determinação de um AUM em territórios não infraestruturados. Por este motivo, na legislação autonómica de algumas regiões espanholas, esta técnica não é aplicável apenas para parte do território municipal⁹⁸. Por não englobarem no *quantum* de direito um *quantum* de dever, estas técnicas circunscrevem-se ao nível da denominada **perequação de benefícios**, não resolvendo a questão da redistribuição dos encargos urbanísticos entre proprietários. No entanto, a segmentação do *quantum* de construção subjectivo quando relacionada com o *valor urbanístico* das propriedades, incorpora as diferenças do encargo social entre as várias propriedades na determinação do seu *quantum construtivo*, característica interessante que pode ser trabalhada na técnica do **aproveitamento médio urbanístico** utilizado em Espanha. Quando não considerada na determinação do direito subjectivo de construção, a repartição dos

⁹⁸ Para mais informações sobre esta técnica, ver o trabalho doutoral de Jesús Quesada Polo (2009) intitulado “El *aprovechamiento tipo* y la *evolución de las transferencias de aprovechamiento*”.

encargos urbanísticos deve, à luz dos princípios perequativos, ser proporcional⁹⁹ ao benefício de cada proprietário, fundado no seu direito subjectivo. Desta forma, sob o mesmo critério de comparação, a diferença entre os direitos objectivos – concretizáveis pela edificação lucrativa de promoção privada, e os direitos subjectivos – inerentes a cada propriedade, funcionam como uma plataforma ágil para a perequação tanto dos benefícios como dos encargos da transformação urbanística.

Outros princípios fundamentais

Os princípios perequativos aplicados aos proprietários não se esgotam nas técnicas ilustradas, existindo outras que podem actuar de forma paralela ou supletiva, como é exemplo a mitigação das mais-valias geradas pelo ordenamento urbanístico através da supressão de efeitos vinculativos sobre as parcelas de qualquer potencialidade construtiva.

De acordo com a bibliografia internacional recolhida, nos países cuja legislação administrativa não está sujeita a códigos legais (ou seja países em que vigora a *common law*), não se verifica nenhuma abordagem perequativa fundamental que conceda determinado direito de construção médio ou único à propriedade. Contudo, a protecção legal e constitucional da propriedade privada tem exigido à AP o pagamento de compensação por qualquer violação sobre a *normal* exploração da propriedade que derive das orientações de planeamento (*regulatory takings*). O outro lado da moeda, segundo alguns autores¹⁰⁰, corresponde à captura de mais-valias urbanísticas que a AP usaria para o pagamento de compensações, segundo o princípio ilustrado por Donald Hagman¹⁰¹ de *winfalls for wipeouts* (mais-valias por menos-valias). Nestes países, a perequação pode operar-se de duas formas: i) procurando, por um lado uma compensação socialmente justa pela perda de direitos, e por outro, instrumentos de captura de mais-valias socialmente aceites; ii) utilizando técnicas operativas de compensação entre proprietários face a determinados objectivos de planeamento.

2.5.3 Técnicas operativas

As técnicas operativas de aplicação da perequação correspondem ao conjunto de instrumentos que permitem a compensação entre proprietários. Este tipo de técnicas pode suportar-se em determinadas técnicas estratégicas ou princípios fundamentais enunciadas no ponto anterior, ou funcionar *ad hoc* num determinado âmbito perequativo circunscrito e particular. De acordo com Monteiro (2006), é neste tipo de técnicas que mais se distinguem os modelos perequativos, distinguindo-as quanto à sua natureza em três tipos: i) **técnicas de natureza tributária**; ii) **técnicas de compensação em espécie**; ii) **técnicas de natureza associativa ou societária**. De forma muito semelhante, Rodrigues (2012) reconhece três tipologias de compensações: i) **compensação financeira**; ii) **compensação não-financeira**; ii)

⁹⁹ De acordo com o princípio jurídico de equivalência estrita, descrita por Lobo (2011 pp.56-57) “quando o tributo tiver como único fundamento a estrita repartição de custos de uma actividade prestacional pública, ou a correcção de incapacidade de mercado (...) o montante a fixar não se poderá afastar dos custos prestados pelas entidades públicas ou na utilidade ou benefício gerado para o sujeito passivo”.

¹⁰⁰ Bell (2009), Alterman (2011), Van der Veen (2010).

¹⁰¹ Citado em Van der Veen et al. (2010), cuja expressão se reproduz em Alterman (2011) e Renard (2006).

compensação sistemática. Também Carvalho e Oliveira (2005) enumeram algumas técnicas de acordo com a natureza das compensações e a entidade as veicula (Quadro 3).

Quadro 3 - Instrumentos utilizados para perequação. Fonte: Carvalho e Oliveira (2005).

| | Entre proprietários | Entre proprietários e o município |
|--------------|-----------------------------|---------------------------------------|
| Em terreno | Associação de proprietários | Cedências de terrenos para construção |
| Em numerário | Transferência de índice | Taxas Compensações |

Em seguida descrevem-se algumas das técnicas operativas mais referenciadas pela bibliografia analisada. Excluem-se desta selecção, os instrumentos utilizados exclusivamente para compensações pelas menos-valias urbanísticas, sendo sobretudo uma questão jurídico-administrativa cuja operacionalização é adaptada ao sistema legal de cada país¹⁰².

Instrumentos tributários – Impostos, taxas, cedências e outras contribuições

As vantagens da aplicação discricionária da tributação como instrumento indirecto de perequação são reconhecidas por inúmeros autores nacionais e estrangeiros¹⁰³. Uma das vantagens corresponde à adaptabilidade deste tipo de tributos aos diversos estágios do processo de urbanização e modelos de execução envolvidos. Reconhece-se igualmente o facto de se constituírem como instrumentos capazes de actuar sobre diversas formas de relação com propriedade, *ocupação, exploração, ou posse*.

Por outro lado, podem também actuar de forma eficaz na transformação urbanística. Refere-se o caso das taxas exigidas para a autorização de determinada operação urbanística, que incidem sobre o custo público das infraestruturas ou (indirectamente) sobre a mais-valia urbanística. Incluem-se, igualmente, neste conjunto de instrumentos os tributos em espécie, a cedência de terreno exigida pela AP para a realização de infraestruturas e equipamentos ou outras formas de contributo contratualizadas com o promotor da operação urbanística, como são exemplo as “*planning obligations*” ou as “*exactions*” aplicadas com sucesso no Reino Unido.

Transferência de direitos urbanísticos

Consideram-se as técnicas de compensação em espécie como aquelas que utilizam a permuta ou venda de direitos de propriedade entre os seus titulares. Ao abrigo destas técnicas são concedidos *direitos* ou *créditos* transaccionáveis associados às propriedades, dissociados dos direitos urbanísticos que lhes são vinculados pelos instrumentos de planeamento, tal que a sua transacção ou transferência garanta equidade no aproveitamento urbanístico de cada parcela.

¹⁰² Na publicação de 2010 “*Takings International*” coordenada por Rachele Alterman, são analisadas as diferenças entre os instrumentos utilizados e as situações aplicáveis para compensações pelas menos-valias urbanísticas em 13 países com diversas características.

¹⁰³ Nomeadamente em Alves Correia (1989), Lichfield e Connellan (2000), Carvalho e Oliveira (2005), Muñoz-Gielen (2010), Alterman (2011) e Lobo (2011).

De acordo com diferenças de concepção do direito de propriedade e da sua relação com o direito de construção, verificam-se diferenças substanciais entre a aplicação desta técnica, segundo a literatura estudada. A aplicação prática deste tipo de técnicas tem como referência a técnica de *Transfer of Development Rights* (TDR) aplicada nos Estados Unidos da América. De acordo com Johnston e Madison (1997, p. 365) “TDR é a venda dos direitos de construção de uma parcela ao proprietário de outra parcela, que permite mais direitos de construção na segunda parcela enquanto reduz ou elimina o desenvolvimento urbanístico na parcela original.”

A TDR é aplicada a situações concretas nas quais o desenvolvimento urbanístico é limitado por via das imposições de planeamento na defesa de valores ambientais ou culturais, nomeadamente preservação de reservas agrícolas, habitats naturais ou elementos urbanos de elevado valor histórico-cultural. Através da sua aplicação, os proprietários que beneficiam do desenvolvimento urbanístico participam a sociedade face ao impacto ambiental e simultaneamente, compensam os proprietários pelas restrições ao desenvolvimento, que beneficiam da manutenção da propriedade e da sua exploração rústica sem esforço financeiro das entidades administrativas¹⁰⁴.

Esta técnica funciona através da demarcação de *áreas receptoras* e *áreas emissoras*. As áreas emissoras correspondem a parcelas que, através das disposições de planeamento urbanístico, o desenvolvimento urbanístico deve ser limitado ou suprimido. Por sua vez, as áreas receptoras correspondem a parcelas que, de acordo com as disposições de planeamento (e suportadas por níveis de infraestruturas adequados) podem acomodar um determinado excedente construtivo face ao seu vínculo jurídico. Ao atribuírem-se direitos construtivos (ou *créditos*) transaccionáveis às parcelas emissoras, constitui-se um mercado de oferta e procura de direitos urbanísticos.

O efeito jurídico da aplicação da TDR corresponde à concretização da perequação urbanística tendo em conta a desigualdade imposta por determinada intervenção administrativa que afecte determinados direitos urbanísticos dos proprietários¹⁰⁵.

Na Europa, com menor repercussão e projecção, é referenciada a técnica da *Transfert de Coefficient d'Occupation des Sols* (TCOS)¹⁰⁶ e, em Espanha das *Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico* (TAU)¹⁰⁷, com evidentes diferenças face às características do ordenamento jurídico do urbanismo europeu, fundado na doutrina jurídico da civilística-romana¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Johnston e Madison (1997), Pizor (1978), Renard (2007), Van der Veen (2010).

¹⁰⁵ Este efeito foi categoricamente expresso aquando da decisão do Supremo Tribunal Norte-Americano em 1978 após o litígio originado pela restrição de construção sobre a estação ferroviária de *Grand Central* em Nova Iorque, declarando que “(...) [a TDR] indubitavelmente mitiga quaisquer barreiras financeiras que a lei tenha imposto(...)” (Johnston e Madison, 1997).

¹⁰⁶ e.g. Renard (2006).

¹⁰⁷ e.g. Polo (2009).

¹⁰⁸ Renard (2007), Rodrigues (2012).

Técnicas de natureza associativa

As técnicas de natureza associativa aplicam-se quando as operações urbanísticas programadas ou projectadas incidem sobre várias propriedades, enquadradas portanto em processos de execução sistemáticos. Este tipo de processos pode ser despoletado pela AP, por uma parceria público-privada, por um agente privado interessado na transformação urbanística ou ainda pela associação livre entre vários proprietários. Nestes casos, os constituintes da associação estabelecem entre si um acordo, definindo a sua quota-parte da participação inicial, a qual resultará para cada um, na mesma quota-parte dos resultados da operação.

Na concretização das acções de planeamento e gestão urbanística motivadas pela AP, estas técnicas podem ser utilizadas para eliminar ou minimizar a desigualdade introduzida pela AP sobre a exploração da propriedade. Ao abrigo destas técnicas, toda a área de intervenção urbanística é tratada como uma única propriedade, na qual, cada proprietário tem uma *participação* proporcional ao seu *valor*, sendo no final da operação ressarcido num valor equivalente à sua participação¹⁰⁹. Segundo Alves Correia (1989) a associação de proprietários é uma técnica eficaz para eliminar qualquer desigualdade causada pelo plano urbanístico, alertando no entanto para o facto de ser uma técnica de aplicação circunscrita a uma determinada área de intervenção.

Existem várias configurações de técnicas associativas, consoante o modelo de gestão aplicado e a forma jurídico-administrativa como são *trabalhadas* as propriedades e os resultados da operação¹¹⁰. Uma das mais destacadas na literatura internacional corresponde à técnica denominada de *Land Readjustment* (LR), em que os produtos do processo associativo correspondem às propriedades reparceladas, as quais são distribuídas pelos proprietários originais em função das características das propriedades iniciais. Da mesma forma, são repartidos proporcionalmente os custos das operações realizadas, podendo estes constituir parte do terreno cedido pelos proprietários ou serem pagos proporcionalmente à entidade gestora do processo. O conceito de LR tem evoluído ao longo do tempo. Doebele (1982) considera LR o processo no qual os proprietários juntam os seus terrenos e depois subdividem a propriedade resultante, colocando de lado uma parte da parcela total para suportar os sistemas de infraestruturas e uma parte adicional para venda ou comercialização para pagar os custos urbanísticos das propriedades. Por sua vez, Larsson (1997) destaca a acção colectiva na transformação urbanística associada aos sistemas de infraestruturas e não só no reparcelamento da propriedade. Mais recentemente, Hong (2007) especifica LR como o método pelo qual um conjunto de proprietários aprova por maioria a implementação de um projecto urbanístico, transferindo os seus direitos de propriedade para uma entidade constituída para a gestão do projecto, que incorpora os proprietários como investidores de capital, devolvendo após a transformação urbanística uma ou várias propriedades a cada proprietário, num valor que é no mínimo equivalente à sua participação inicial (Figura 8).

¹⁰⁹ Um exemplo de um modelo de financiamento de um projecto associativo e o seu cálculo perequativo pode ser encontrado em Tavares (2014).

¹¹⁰ Viitanen (2002); Louw (2008); Van der Krabben e Jacobs (2013);

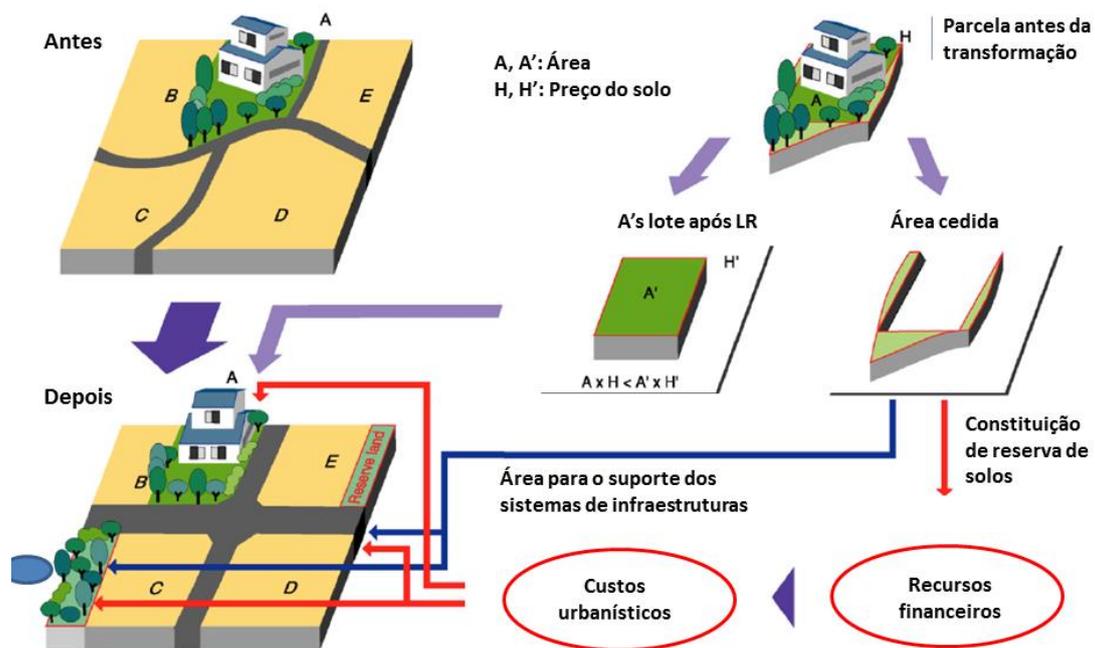


Figura 8 – Esquema do funcionamento da técnica de LR.
Adaptado de: Agência de cooperação internacional do Japão, in Schrock (2012)

O fundamento principal desta técnica não é a perequação de benefícios e encargos da acção administrativa sobre o território, mas antes uma ferramenta de gestão urbanística eficiente e equitativa de actuação em estruturas de propriedades fragmentadas e complexas, utilizada em diversos contextos e com várias finalidades. No capítulo 4 é efectuada uma caracterização da experiência internacional na aplicação desta técnica, detalhando o método aplicado na Alemanha, em Espanha e no Japão.

Capítulo 3

Aplicação da Perequação na gestão urbanística em Portugal

“Para se reformar a cidade baixa na forma apontada (...); e sabido o valor de todas as casas derribadas, se reparta este pelo número de palmos superficiais compreendidos nas ditas áreas, e desta repartição se conhecerá o valor que compete a cada palmo, e segundo o valor com o número de palmos superficiais que lhe competirem; com advertência porém que sempre se atenderá a qualidade dos sítios, recompensando o sítio de cada acredor com outro sitio semelhante (...). Resta ainda vencer o embaraço (...), e será muito rara a ocasião em que o número de palmos de superficiais ou áreas que correspondam pelo preço estimado a um acredor pelo edificado em haver diferença de mais ou menos área; para vencer esta dificuldade será preciso que determinados na nova planta os novos edifícios, com a sua ajustada simetria se ponham estes em venda, preferindo para compra os acredores com a condição que no caso que a área que cada um receber tiver maior valor que a que deixou, entregue o excesso para com ele se ir satisfazendo a outro credor que receber área de menor valor que a que deixou, e nesta formalidade (...) se ajustará a compensação; (...)”

Manuel da Maya

Segunda parte da Dissertação sobre a renovação da Cidade de Lisboa (excertos do texto original)

Lisboa, 1756

3.1 Sinopse histórica

Até ao séc. XX não existiu em Portugal um enquadramento legal nos domínios do planeamento urbanístico. No séc. XIX a AP já recorria pontualmente a instrumentos de intervenção administrativa para expansão urbana, alguns deles constituindo *Planos Gerais de Melhoramentos* (PGU), em que a execução das obras de urbanização se efectuava de forma impositiva, através da apropriação de solo, sendo posteriormente leiloados os lotes resultantes, para edificação promovida por particulares¹¹¹.

No entanto, já no século XVIII, na gestão da reconstrução da cidade de Lisboa após o terramoto de 1755, foi utilizada uma engenhosa aplicação da perequação através da reestruturação fundiária e do pagamento de compensações¹¹². Neste plano, todas as propriedades foram avaliadas com critérios parametrizados (em função da rentabilidade, da proximidade ao rio Tejo ou da proximidade ao Rossio), e a repartição das novas construções, imposta pelo desenho regular e modular das implantações dos edifícios, serviu como ferramenta para ajustar as novas propriedades ao *valor* da propriedade anterior. Da mesma forma, o custo da reconstrução envolveu um esquema compensatório complexo, cujo critério de repartição entre proprietários e o Estado resultou também de ajustes com o desenho fundiário proposto¹¹³.

Durante o séc. XX, Portugal sofreu um crescimento acelerado da população urbana. Apesar da procura pelo espaço urbano, até 1965 a regulamentação sobre os processos de urbanização bloqueou a entrada do sector privado no processo de urbanização, prosseguindo o modelo de execução dos PGU do século anterior. Neste período, segundo Monteiro (2006) a previsão legal de mecanismos de perequação era desnecessária, uma vez que a AP absorvia todos os encargos e benefícios do processo de urbanização.

A crescente procura de solo urbano sem acompanhamento de instrumentos de planeamento eficazes e a insuficiência de recursos das autarquias locais promoveu o aparecimento dos fenómenos de urbanização ilegal, sem qualquer controlo administrativo. Para responder a esta situação, foi concedido ao sector privado o direito a urbanizar, na figura legal de *loteamento urbano*¹¹⁴. De acordo com este instrumento legal, a Administração municipal demite-se da sua acção directa sobre o território tendo apenas uma função de controlo, licenciando a intervenção dos particulares no processo de urbanização. A 1ª Lei dos loteamentos teve pouca eficácia, dado o “pesado processo burocrático-administrativo” que lhes era requerido¹¹⁵, no entanto, o modelo de execução urbanística previsto vigorou (em diversos diplomas legais) até final dos anos 90, reflectindo a maioria das obras de edificação realizadas neste período¹¹⁶.

A abertura ao desenvolvimento urbano de promoção privada não foi acompanhada de uma política de captura social das mais-valias urbanísticas, afectando severamente a prática do urbanismo, sendo o planeamento disputado pelos mais diversos interesses¹¹⁷. Esta situação, alicerçada por ganhos

¹¹¹ Pais (2010).

¹¹² Monteiro (2006), Ribeiro dos Santos e Sagarra i Trias (2011).

¹¹³ Ribeiro dos Santos e Sagarra i Trias (2011).

¹¹⁴ Introduzido na legislação pelo Decreto-Lei n.º 46673, de 29 de Novembro de 1965.

¹¹⁵ Costa Lobo e Pardal (2000).

¹¹⁶ Pais (2010), Cardeiro (2009).

¹¹⁷ Pardal (2010).

consideráveis dos promotores urbanísticos propiciou uma transformação urbanística associada a processos assistemáticos, provocando um crescimento desordenado das cidades portuguesas e gerando uma carência generalizada de equipamentos e infraestruturas não previstas nas ditas operações¹¹⁸. Neste período da história da urbanização portuguesa, a pressão urbanística gerou o aparecimento de ocupações urbanas ilegais. Na década de 70 foram promovidas intervenções de recuperação urbanística destas áreas com conjunto com os particulares. Em alguns destes projectos, a cooperação da AP com particulares implicou a reestruturação fundiária da propriedade e diversas obras de urbanização, sendo para tal utilizado um método de repartição de custos e benefícios entre os proprietários e a AP¹¹⁹.

Em 1976 é publicada a lei dos solos que vigorou até Março do corrente ano¹²⁰. Esta, para além de prever diversas disposições e instrumentos de actuação administrativa em matéria da política de solo, introduziu na lei a possibilidade dos proprietários se associarem com a AP na execução de operações de expansão, desenvolvimento ou renovação urbana, ou de criação de novos aglomerados.

O modelo correspondente à associação de proprietários foi posteriormente regulado no *Regime de Associação da Administração com os Particulares*¹²¹, que pode assinalar-se como a primeira tentativa de introdução de técnicas perequativas de natureza associativa no quadro jurídico do ordenamento urbanístico português. Este processo de associação implica a posse administrativa provisória de todas as parcelas de terreno, acordada por pelo menos dois terços dos proprietários envolvidos. À AP compete a direcção das operações urbanísticas (de acordo com o plano urbanístico, caso existisse), assim como os respectivos encargos. Após as obras de urbanização, o direito de superfície¹²² dos lotes seria cedido mediante concurso (nos terrenos cujos edifícios ficassem sujeitos à fixação ou controle dos valores das rendas ou preços de venda) ou em cedência mediante hasta pública¹²³, sendo os lucros da operação repartidos proporcionalmente pela participação de cada particular, em função do valor dos imóveis iniciais. A AP seria retribuída na proporção dos custos de construção e urbanização e ficaria na posse das infraestruturas e do solo destinado a equipamentos sociais. A extinção da associação ocorreria após a conclusão de todas as operações previstas pela associação e do apuramento de contas, restituição de contribuições e repartição de lucros remanescentes.

Em 1982, como o objectivo de promover processos de urbanização em coordenação entre proprietários e a AP, foram também regulamentadas *Zonas de Urbanização Conjunta* (ZUC)¹²⁴ a serem desenvolvidas dentro das *Áreas de Desenvolvimento Urbano Prioritário* (ADUP) e das *Áreas de Construção Prioritária* (ACP). As primeiras, de delimitação obrigatória para todos os municípios com mais de 30000 habitantes, pretendiam servir de suporte ao desenvolvimento urbano para um período máximo de 5 anos, abrangendo

¹¹⁸ Condessa (1999).

¹¹⁹ Por exemplo, o Plano de reconversão de áreas clandestinas de Vale de Milhaços, no Seixal.

¹²⁰ Decreto-Lei nº796/76 de 11 de Dezembro, com várias alterações.

¹²¹ Decreto 15/77 de 18 de Fevereiro.

¹²² A cedência de propriedade plena aos particulares não estava prevista na lei original, sendo alterado pelo DL 313/80 de 5 de Novembro, que possibilitou a cedência de solo da Administração aos particulares apenas em áreas abrangidas por planos de urbanização legalmente aprovados.

¹²³ Segundo o Artigo 29º da Lei dos Solos.

¹²⁴ Decreto-Lei 152/82 de 3 de Maio.

uma superfície suficiente para as necessidades urbanísticas de determinado aglomerado urbano. As segundas, de delimitação obrigatória para todos os aglomerados urbanos com mais de 2500 habitantes, pretendiam definir os terrenos para construção imediata a incluir nos programas anuais de actividade urbanística do município. Todos os proprietários dentro das ADUP ou ACP comprometiam-se a realizar determinadas operações urbanísticas dentro dos prazos estipulados. As ZUC previam a promoção conjunta de operações de loteamento, impedindo a iniciativa isolada de cada um deles, assegurando uma repartição equitativa dos benefícios e encargos económicos da operação. Os terrenos destinados a arruamentos, equipamento social e espaços livres públicos seriam integrados gratuitamente no património municipal. Aos proprietários seriam atribuídos lotes correspondentes à parte da área total de pavimento edificável proporcional à área do terreno das parcelas iniciais, podendo a atribuição ser em outro terreno que não o inicial, salvaguardando que o valor do lote não seria inferior ao valor do terreno inicial. Segundo o mesmo critério de repartição, seriam divididos pelos proprietários todos os custos relativos ao processo de urbanização¹²⁵.

Tanto as disposições legais da associação de proprietários como das ZUC previam uma distribuição equitativa dos benefícios e encargos da urbanização, correspondendo a uma primeira tentativa de regulamentação de técnicas de perequação de natureza associativa¹²⁶. Os diplomas legais mantiveram-se em vigor até à publicação da LBPPSOTU, contudo a aplicação das Associações de Proprietários é rara e as ADUP e ACP nunca foram criadas revelando uma incapacidade administrativa de se articular com os particulares e de concretizar com eficácia as disposições legais¹²⁷.

A partir da década de 90 o Plano Urbanístico generaliza-se como figura de conformação territorial. O *Regime Jurídico dos PMOT*¹²⁸, publicado em 1990, concentra no mesmo diploma os instrumentos de planeamento de âmbito municipal – Plano Director Municipal (PDM), Plano de Urbanização (PU) e Plano de Pormenor (PP) – então regulados mas muito pouco utilizados. A pressão exercida a todos municípios para a elaboração de PDM¹²⁹, levou à proliferação deste instrumento de planeamento¹³⁰ que se configurou como o instrumento predilecto para a gestão urbanística municipal. O loteamento urbano manteve-se como o modelo de execução de eleição, sendo, no entanto conformado a um regime de uso do solo definido no PDM. Para tal, o PDM estabelecia o regime de uso do solo para todo o município, zonando o território, o qual passaria a estar juridicamente vinculado a determinados *standards urbanísticos*, cujo cumprimento é obrigatório para o deferimento de processos de licenciamento de operações urbanísticas.

No final da década de 90 foi efectuada uma reforma legislativa que gerou um novo quadro jurídico para o planeamento urbanístico e para os processos de urbanização. Esta consistiu na criação de três diplomas

¹²⁵ Artigo 10º do Decreto-Lei 152/82 de 3 de Maio.

¹²⁶ Monteiro (2006).

¹²⁷ Carvalho (2003), Monteiro (2006).

¹²⁸ Decreto-Lei 69/90 de 2 de Março.

¹²⁹ Para tal foram adoptadas diversas medidas legislativas e financeiras visando incentivar e apoiar os municípios na elaboração dos PDM (Costa Lobo, 2006).

¹³⁰ Em 1999 apenas 5 municípios de Portugal Continental não dispunham de PDM aprovado.

fundamentais que foram sofrendo algumas alterações: i) Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (LBOTU)¹³¹; ii) Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE)¹³²; e iii) Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)¹³³. Não obstante o reconhecimento da necessidade de perequação face ao conteúdo dos PMOT¹³⁴, até esta reforma da legislação urbanística não havia sido criada qualquer disposição normativa de correcção da desigualdade por eles imposta. Segundo Monteiro (2006), pode exceptuar-se o regime de expropriação por utilidade pública previsto pelo Decreto-Lei 438/91, quando define no artigo 26º que o valor a atribuir para efeitos de indemnização dos solos classificados por plano municipal como zona verde, de lazer ou para instalação de infraestruturas e equipamentos públicos, “será calculado em função do valor médio das construções existentes ou que seja possível edificar nas parcelas situadas numa área envolvente cujo perímetro exterior se situe a 300 m do limite da parcela expropriada”.

A LBOTU, criada em 1998 definiu os princípios e objectivos da política de ordenamento territorial e as bases do Sistema de Gestão Territorial (SGT), baseado em Instrumentos de Gestão Territorial (IGT). Tal como está definido na LBOTU, o SGT assenta fundamentalmente na articulação de planos com diversos âmbitos, finalidades e abrangências territoriais. A quase inexistência da previsão de instrumentos operativos para o ordenamento territorial¹³⁵ expressa a vontade do legislador em que os planos urbanísticos, nomeadamente os PMOT fossem os instrumentos concretizadores da política de ordenamento territorial. A LBOTU introduziu inovações no domínio da redistribuição de benefícios e encargos urbanísticos, correspondendo ao primeiro diploma legal aplicado ao ordenamento territorial que enuncia a universalidade do princípio da equidade face à acção dos instrumentos de gestão territorial. Segundo o artigo 18º da LBOTU, a AP tem o dever de prever mecanismos de perequação compensatória, destinados a assegurar a redistribuição entre os interessados dos encargos e benefícios deles resultantes. Da mesma forma, a AP tem o dever de indemnizar os proprietários quando as suas propriedades fiquem sujeitas a restrições significativas de efeitos equivalentes a expropriação face a direitos de uso preexistentes e juridicamente consolidados, recorrendo a mecanismos equitativos de perequação compensatória, quando possível.

A 30 de Maio do corrente ano, foi publicada a nova Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBPPSOTU)¹³⁶. Esta lei revoga a anterior lei dos solos e a LBOTU, apresentando um novo SGT, um novo regime jurídico de utilização do solo e novos instrumentos de intervenção pública no urbanismo. No que respeita à aplicação da perequação na execução urbanística, a lei introduz várias inovações, nomeadamente a transversalidade da perequação a todos os modelos de execução previstos, associados quer a processos sistemáticos, quer a processos assistemáticos¹³⁷. Esta é operada através da afectação social de mais-valias atribuídas pelos planos

¹³¹ Lei 48/98 de 11 de Agosto.

¹³² Decreto-Lei 555/99 de 16 de Dezembro.

¹³³ Decreto-Lei 380/99 de 22 de Setembro.

¹³⁴ Alves Correia (1989).

¹³⁵ Carvalho (2003).

¹³⁶ Lei 31/2014 de 30 de Maio.

¹³⁷ Artigo 64º-4 da LBPPSOTU.

urbanísticos, da contribuição de solo para os sistemas de infraestruturas e espaços de usufruto público e da repartição de benefícios e/ou de encargos decorrentes de planos urbanísticos entre proprietários¹³⁸. A análise da prática nacional não tomou em conta as alterações efectuadas pela nova lei.

3.2 Enquadramento legal proposto pelo RJGT

Em 1999 foi publicado o RJGT com o objectivo de operacionalizar os IGT previstos pela LB POTU. Este diploma, para além de regulamentar o conteúdo, processo de elaboração e articulação dos diversos IGT, inclui disposições normativas sobre a concretização das operações urbanísticas, inovando face aos regimes anteriores, nomeadamente pela introdução de disposições sobre a participação conjunta de proprietários e AP na execução de planos.

3.2.1 Sistema de planeamento

Actualmente, os processos de execução urbanística em Portugal encontram-se regulados e definidos pelos IGT, estruturados em cascata, desde planos projectivos de nível de abrangência superior até planos determinativos ou planos-acto com pequena abrangência territorial e elevado grau de detalhe e de vinculação jurídica (Figura 9).

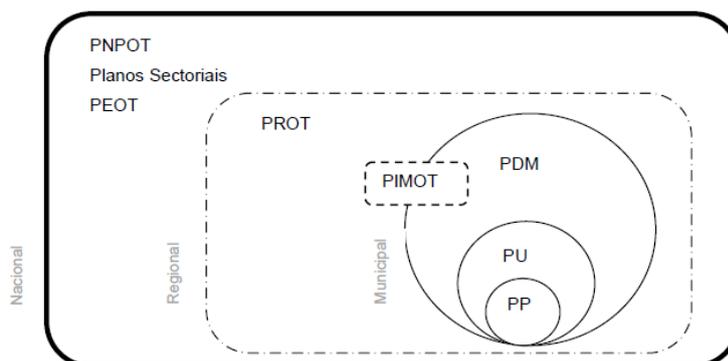


Figura 9 - Sistema de gestão territorial em Portugal na vigência do RJGT. Fonte: Prudêncio (2014)

Destes instrumentos, aqueles que, de acordo com este regime, vinculam a actividade privada, correspondem aos Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT)¹³⁹ e Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), entre os quais se distinguem o PDM, PU e PP. Apenas o PDM é de elaboração obrigatória para todo o território. Este instrumento estabelece o modelo de estrutura espacial do território municipal, constituindo uma síntese da estratégia de desenvolvimento e ordenamento local prosseguida, integrando as opções de âmbito nacional e regional com incidência na respectiva área de intervenção. O PDM utiliza a técnica do zonamento na previsão e regulamentação das funções territoriais correspondentes à totalidade do território municipal, definidos na planta de ordenamento, assim como a delimitação e regulamentação de uso das zonas sujeitas a servidões administrativas e restrições de utilidade pública, definidas na planta de condicionantes. Utiliza também a técnica da estrutura pela disposição e previsão de componentes estruturantes e estratégicas para o território municipal.

¹³⁸ Artigo 66º da LBPPSOTU.

¹³⁹ Com a publicação recente da LBPPSOTU, os PEOT deixam de ser vinculativos para os particulares.

Por sua vez, o PU define a organização espacial de parte determinada do território municipal, definindo a estrutura urbana, o regime de uso do solo e os critérios de transformação territorial. Este, incide sobre determinado perímetro urbano ou área que, de acordo com disposições previstas no PDM, possa ser destinada a usos ou funções urbanas. O PU é um plano que utiliza a técnica do zonamento para distinguir as funções urbanas, delimitando as categorias de uso definidas em PDM, fixando índices e parâmetros urbanísticos correspondentes a cada categoria. Apesar de não ser obrigatório, este é um instrumento necessário para a planificação da transformação urbanística de aglomerados urbanos muito dinâmicos ou de elevada dimensão¹⁴⁰.

Segundo a redacção do RJIGT¹⁴¹, o PP *“desenvolve e concretiza propostas de ocupação de qualquer área do território municipal, estabelecendo regras sobre a implantação das infraestruturas e o desenho dos espaços de utilização colectiva, a forma da edificação e a disciplina da sua integração na paisagem, a localização e inserção urbanística dos equipamentos de utilização colectiva e a organização espacial das demais actividades de interesse geral”*. Este instrumento tem uma aplicação muito variada e centrada em objectivos específicos para uma determinada parte do território¹⁴². A sua aplicação à generalidade das operações urbanísticas é criticada tendo em conta a inoperância deste instrumento, por culpa da rigidez e pormenorização do seu conteúdo associado ao desenho urbano¹⁴³, tornando-se um instrumento de planificação-acto que não é acompanhada de uma suficiente programação da execução urbanística nem de compromissos que o tornem exequível.

A repartição de benefícios e encargos através de mecanismos perequativos prevista no capítulo V do RJIGT introduz a regulação destes mecanismos para a execução de planos urbanísticos. O artigo 135º afirma peremptoriamente que *“os proprietários têm direito à distribuição perequativa dos benefícios e encargos decorrentes dos instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares”*.

No entanto, a arquitectura do modelo de perequação previsto no diploma original considerava a definição de critérios de perequação no conteúdo do PDM e disposições para a sua concretização em PP. Ao abrigo da versão mais recente, a estruturação das acções de perequação compensatória do RJIGT passou também a ser conteúdo e função do PU. Já no que respeita aos PEOT, de acordo com Lopes (2006) a previsão de conteúdo operativo da perequação nos planos não é viável, contudo, defende a inclusão de critérios de perequação para serem concretizados em posteriores instrumentos de gestão urbanística que suportem a implementação do plano.

3.2.2 Modelos de execução

¹⁴⁰ Carvalho (2013).

¹⁴¹ Artigo 90º-1.

¹⁴² Condessa et al. (2012b).

¹⁴³ Carvalho (2013), Condessa et al. (2013b).

Segundo o RJIGT, a execução urbanística deve seguir um processo sistemático, sendo portanto programada pelos instrumentos de gestão territorial. Neste sentido, o artigo 119º do RJIGT enuncia que “os planos e as operações urbanísticas são executados através dos sistemas de compensação, de cooperação e de imposição administrativa”, a desenvolver “no âmbito de unidades de execução (UE) delimitadas pela câmara municipal por iniciativa própria ou a requerimento dos proprietários interessados.”. Ao modelo de execução previsto pelas UE, o RJIGT denominou de sistema de execução, enunciando para cada um destes, a distribuição de competências entre a AP e particulares e a correspondente articulação.

| | Iniciativa | Programação | Execução propriamente dita | Controlo da programação e da execução |
|-------------------------------------|---------------|---------------|---|---------------------------------------|
| Sistema de compensação | Particulares | Particulares | Particulares | Administração |
| Sistema de cooperação | Administração | Administração | Administração e/ou Particulares | Administração |
| Sistema de imposição administrativa | Administração | Administração | Administração (directamente ou por intermédio de concessão) | Administração |

Quadro 4 - Papel dos agentes de acordo com o sistema de execução proposto pelo RJIGT. Fonte: Oliveira (2003).

Os sistemas de execução propostos envolvem a execução de operações urbanísticas de iniciativa privada ou pública. No primeiro caso, os particulares envolvidos celebram um contrato de urbanização com o município, onde são definidos os direitos e obrigações das duas partes, de acordo com as disposições constantes no plano urbanístico ou regulamento municipal. É responsabilidade dos particulares a perequação de benefícios e encargos resultantes da execução entre todos os titulares de direitos. O RJIGT define este como o sistema de compensação. De acordo com a legislação, o RJIGT é omissivo quanto às condições para participação conjunta de proprietários. Aparentemente, este sistema implica que todos os proprietários abrangidos pela UE estejam de acordo com as disposições urbanísticas e sejam participantes activos nas operações urbanísticas, o que torna a sua concretização pouco eficaz, tendo em conta as limitações associadas à acção colectiva de proprietários¹⁴⁴. Caso a execução seja de iniciativa da AP, o RJIGT aponta para dois sistemas:

- **Cooperação:** actuação coordenada entre AP e demais agentes no processo de execução, de acordo com a programação estabelecida pela câmara municipal. Os direitos e deveres dos proprietários são, neste caso, definidos segundo contrato de urbanização entre os agentes no processo de execução, envolvendo ou não o município.
- **Imposição administrativa:** promoção municipal, intervindo directamente ou concessionando a execução a terceiros mediante concurso público. Este sistema pressupõe um acordo entre o município e os proprietários (quando estiver envolvida a propriedade privada), que a não ser concretizado, pressupõe a expropriação das propriedades necessárias ao cumprimento das disposições do plano.

¹⁴⁴ Oliveira (2003).

Para além da execução integrada em UE, a legislação vigente permite que a transformação urbanística regulamentada pelos PMOT se possa efectuar de várias formas, com iniciativa e intervenção privada, pública ou mista, programada ou não programada pelos instrumentos de planeamento, autorizada através do licenciamento de operações urbanísticas singulares ou conjuntas, de acordo com o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), que regulamenta a actividade privada na promoção de operações urbanísticas.

A regulamentação do RJIGT ao ignorar os modelos previstos no RJUE, parece transparecer que todo o território, ou todo o espaço urbano/urbanizável estaria subdividido em UE, situação pouco realista, visto que nem todo o território exige uma *execução programada*, nem os diversos agentes estão motivados e preparados para uma intervenção urbanística activa, programada e cooperante. Em grande parte das situações, como no caso dos tecidos consolidados, a gestão corrente de operações urbanísticas pode ser alicerçada em instrumentos reguladores de planeamento e no licenciamento avulso de operações urbanísticas e não em UE¹⁴⁵. Por outro lado, em intervenções estruturantes do território, que permitem a realização de novas infraestruturas e a configuração ou reconfiguração do tecido urbano através de promoção privada, o RJUE reconhece o loteamento urbano como um modelo possível no ordenamento jurídico português.

Este modelo tem sido, nas últimas décadas, o mais aplicado em Portugal, proporcionado pela expectativa de obter mais-valias urbanísticas¹⁴⁶ e pela possibilidade proporcionada pelo RJUE de qualquer proprietário se tornar num promotor urbanístico na sua parcela, ignorando a sua configuração e a sua inserção na estrutura cadastral e no tecido urbano envolvente e, desta forma, escapando aos conflitos e ineficiências que poderiam resultar de uma actuação integrada.

3.2.3 Modelo perequativo

Para a concretização da perequação o RJIGT exemplifica alguns mecanismos passíveis de ser utilizados, deixando ao critério de cada município a sua adaptação ou a criação de outros que respondam às mesmas necessidades e obedeçam aos mesmos princípios¹⁴⁷. O RJIGT refere três mecanismos de natureza quantitativa para a operacionalização da perequação, separando aquele que trata os benefícios, nomeadamente o **Índice Médio de Utilização (IMU)**, daqueles que tratam os encargos, nomeadamente a **Área de Cedência Média (ACM)** e a **Repartição dos Custos de Urbanização (RCU)**.

O IMU constitui o benefício-padrão (Eq. 1) resultado do quociente entre a totalidade da edificabilidade programada pelo plano ou pela UE (A_c) e a totalidade da área ou sector abrangido por este (S_b)¹⁴⁸. A aplicação deste mecanismo pressupõe a consideração de uma determinada edificabilidade associada a cada unidade fundiária, traduzida em m^2 de área de construção por m^2 de terreno e uniformemente

¹⁴⁵ Carvalho (2013).

¹⁴⁶ Como refere Bingre do Amaral (2011), “A expectativa de encaixar mais-valias graças a alvarás de loteamento faz disparar os pedidos de licenciamento dos mesmos, independentemente da racionalidade ambiental, urbanística ou demográfica dessas intenções”.

¹⁴⁷ Carvalho e Oliveira (2005).

¹⁴⁸ Artigo 139º-3 do RJIGT.

aplicada a todas as propriedades originais, tal que cada proprietário tem um determinado direito abstracto de construir (DAC_i)¹⁴⁹ que resulta da multiplicação do IMU pela área da sua propriedade (S_i) (Eq. 2).

$$IMU = \frac{\sum Ac}{\sum S_b} \quad [m^2/m^2] \quad (\text{Eq. 1})$$

$$DAC_i = \left(\sum S_i \right) \times IMU \quad [m^2_{\text{área de construção}}] \quad (\text{Eq. 2})$$

Cada proprietário realiza um *direito concreto de construir* (DCC_i) (Eq. 3), que resulta dos actos de licenciamento das operações urbanísticas e que representa as áreas de construção programadas pelo instrumento de planeamento para as suas propriedades (Ac)¹⁵⁰:

$$DCC_i = \sum Ac \quad [m^2_{\text{área de construção}}] \quad (\text{Eq. 3})$$

A diferença entre aquilo que o proprietário pode concretizar de acordo com as disposições do plano (traduzido pelo DCC) e o seu direito abstracto de construir deve ser compensada. Assim, duas situações podem ocorrer: i) $DAC > DCC$; ii) $DAC < DCC$. Na primeira situação, o proprietário deve ser compensado através de: i) descontos nas taxas que tenha de suportar; ii) Aquisição pelo município, por permuta ou compra, da parte do terreno menos edificável¹⁵¹.

O RJIGT não explicita de que forma a taxa urbanística pode absorver a compensação por via da aplicação da perequação. Para tal, pressupõe-se que o município deva avaliar em numerário o direito de construção em regulamento municipal, ou seja, o valor de cada m^2 de *área de construção*, de modo a quantificar o desconto na taxa urbanística (Eq. 4).

$$Desconto^{perequação} = (DAC - DCC)(m^2) \times Valor \text{ unitário do } DAC \left(\frac{\text{€}}{m^2} \right) \quad [€] \quad (\text{Eq. 4})$$

No caso da aquisição de parte do terreno menos edificável, o município deverá adquirir ou permutar a parte do terreno do proprietário suficiente para que os DCC do proprietário igualem os DAC posteriores à venda ou permuta de propriedades (Eq. 5). Também nesta situação, o RJIGT não menciona nenhum valor de referência para a compra de solo nem nenhum método para a sua determinação. Não é evidente que o município compre o terreno por um valor que reflecta o DAC afecto à parcela, o DCC previsto pelo plano para a parcela, ou outro valor que não considere qualquer potencialidade construtiva. Como o município tem o monopólio neste tipo de transacção, na ausência de regras para a determinação deste valor, procurará previsivelmente que a aquisição de solo se efectue pelo menor valor possível, o que levanta algumas questões sobre a equidade do modelo perequativo. A permuta de solo contorna esta dificuldade, dado que proporciona ao proprietário semelhantes potencialidades de construir, não onera o município nem exige a avaliação da propriedade.

¹⁴⁹ Artigo 139º-1 do RJIGT.

¹⁵⁰ Artigo 139º-2 do RJIGT.

¹⁵¹ Artigo 139º-6 do RJIGT.

$$DAC - DAC^{venda} = DCC - DCC^{venda} \quad (\text{Eq. 5})$$

Nos casos em que o proprietário beneficie de uma edificabilidade superior ao DAC, este deve ceder para domínio privado do município uma área com a possibilidade construtiva equivalente¹⁵².

$$DAC - DAC^{cedência} = DCC - DCC^{cedência} \quad (\text{Eq. 6})$$

Para qualquer das situações, o RJIGT prevê como alternativa a compra e venda do índice médio de edificabilidade entre proprietários, através da inscrição da transacção no registo predial¹⁵³.

Outro dos mecanismos previstos pela lei corresponde à ACM. Esta define o encargo padrão relativo às cedências de solo destinadas a infraestruturas e pequenos espaços públicos que irão servir directamente o conjunto a edificar e parcelas destinadas a zonas verdes urbanas, equipamentos e vias sem construção adjacente, conforme o previsto no plano¹⁵⁴. Ao contrário do IMU, o RJIGT não explicita como se determina a ACM. Contudo, na alínea 3 do artigo 141º do RJIGT, vem mencionada a **Área de Cedência Efectiva** (ACE) num evidente paralelismo com o funcionamento do IMU. Contudo, a lei não clarifica se a área de cedência média resulta de: a) quociente entre o somatório das áreas de cedência e o somatório da superfície bruta das parcelas; b) quociente entre o somatório das áreas de cedência e o somatório das áreas de construção previstas pelo PP/UE; ou c) resulta directamente da fixação pelo plano urbanístico de um *valor único* por m² de terreno ou por m² de área de construção que incide sobre a parcela, independentemente do desenho urbano a concretizar.

Da mesma forma que na perequação dos benefícios, a diferença entre a cedência de determinado proprietário e a *área de cedência abstracta* (ACA) deve ser compensada¹⁵⁵. Assim, duas situações podem ocorrer: i) ACA < ACE; ii) ACA > ACE. No primeiro caso, o proprietário deverá ser compensado, quando pretenda urbanizar, através de: i) descontos nas taxas que tenha de suportar; ii) Aquisição da área em excesso, por permuta ou compra¹⁵⁶. No segundo caso, o proprietário terá de compensar o município pela área em excesso, sendo a compensação em numerário ou espécie de acordo com o regulamento municipal¹⁵⁷. Nesta circunstância, é prática na gestão urbanística em Portugal a consideração de um encargo em numerário equivalente à não-cedência ou à cedência de uma área inferior à estipulada pelos instrumentos de gestão urbanística¹⁵⁸. Fixado este valor em regulamento municipal, é possível afectar o

¹⁵² Artigo 139º-7 do RJIGT.

¹⁵³ Artigo 140º do RJIGT.

¹⁵⁴ Artigo 137º do RJIGT.

¹⁵⁵ Segundo a nomenclatura utilizada por Correia (2002).

¹⁵⁶ Artigo 139º-6 do RJIGT.

¹⁵⁷ Artigo 141º-5 do RJIGT.

¹⁵⁸ Como exemplo, o Regulamento municipal de urbanização e edificação e de taxas urbanísticas do município de Tomar, refere no artigo 68º a obrigatoriedade do pagamento de compensações ao município sempre que a área de cedência efectiva seja inferior à área fixada pelos instrumentos de planeamento, sendo o montante calculado com base na a área em défice e a um factor locativo, multiplicados por 20% do preço de construção por m² no concelho de Tomar, fixado anualmente em portaria. Apesar da relevância da fixação deste valor para a operacionalização deste mecanismo, a compensação, conforme regulamentada, não se pode considerar perequativa, dado ser unidireccional, funcionando somente quando ACE < ACM.

mesmo ao desconto em taxas urbanísticas ou como referência para a compra ou permuta do solo cedido em excesso.

A RCU corresponde a um encargo-padrão referente aos encargos dos proprietários com custos da urbanização relativos às infraestruturas locais e gerais previstas no plano (C_u). De acordo com o RJGT, este poderá ser determinado em função do tipo ou intensidade de aproveitamento urbanístico e/ou a superfície do lote ou da parcela¹⁵⁹. Assim, é definido por:

$$RCU = \frac{\sum C_u}{\sum A_c} \quad [€/m^2] \quad (\text{Eq. 7})$$

Ou por:

$$RCU = \frac{\sum C_u}{\sum S_b} \quad [€/m^2] \quad (\text{Eq. 8})$$

3.2.4 Apreciação global do modelo de execução perequacionada proposto

O modelo de perequação proposto pelo RJGT junta várias técnicas perequativas discutidas no capítulo II, nomeadamente a definição de um aproveitamento urbanístico médio, a operacionalização através de taxas urbanísticas e a transferência de direitos de edificabilidade entre proprietários. Desta forma, a regulamentação suscita algumas questões, nomeadamente no que respeita à **eficácia** do modelo em atingir os objectivos estipulados pela lei e ao seu **alcance** no processo de transformação urbanística.

Eficácia

O RJGT assume como objectivos da perequação: “a redistribuição das mais-valias urbanísticas atribuídas pelo plano aos proprietários; obtenção pelos municípios de meios financeiros adicionais para a realização de infraestruturas urbanísticas e para o pagamento de indemnizações por expropriação; a disponibilização de terrenos e edifícios ao município para a implementação, instalação ou renovação de infraestruturas, equipamentos e espaços urbanos de utilização colectiva, designadamente zonas verdes, bem como para a compensação de particulares (...); estímulo da oferta de terrenos para urbanização e construção, evitando-se a retenção dos solos com fins especulativo; e eliminação das pressões e influências dos proprietários ou grupos para orientar as soluções do plano na direcção das suas intenções”¹⁶⁰.

Relativamente ao primeiro objectivo proposto pelo RJGT, a consideração de uma edificabilidade média através do IMU pretende colocar, sob o mesmo *patamar*, todos os proprietários abrangidos pelo plano, suportados por uma potencialidade construtiva uniforme. No entanto, conforme proposto na legislação, o IMU faz do território e do edificado *tabula rasa*, não considerando as especificidades territoriais (associadas à vinculação situacional de cada parcela) e as diferenças nos resultados da transformação urbanística, nomeadamente os usos e as localizações do tecido urbano proposto pelo plano¹⁶¹. A não consideração das diferenças entre as parcelas *antes* e *depois* através da aplicação directa do IMU pode

¹⁵⁹ Artigo 142º do RJGT.

¹⁶⁰ Artigo 137º do RJGT.

¹⁶¹ Nunes da Silva (2002).

não respeitar o princípio da redistribuição equitativa das mais-valias urbanísticas¹⁶². Para resolver esta questão podem ser utilizados factores de ponderação aplicados a cada parcela que reflectam a diferenciação entre as propriedades, nomeadamente a exposição ou localização da parcela inicial, a localização de cada lote, os usos e construções pré-existentes, os usos admitidos em cada lote, e a salvaguarda do património¹⁶³. Por outro lado, a concretização da perequação aquando da execução urbanística, ou seja, no momento do pedido de licenciamento de determinada operação urbanística elimina, à partida, a compensação a todos os proprietários que não disponham de DCC atribuídos pelo plano, dado a legislação não prever instrumento para compensar o proprietário nesta circunstância.

A ausência ou insuficiência da relação bidireccional entre as compensações devidas aos proprietários e das compensações recebidas é outro dos factores que podem condicionar o sucesso do modelo perequativo português em atingir os vários objectivos¹⁶⁴. A aplicação do IMU, da ACM e do RCU, quando aplicado a uma determinada área apenas pode ser totalmente concretizada aquando da execução de todas as operações urbanísticas previstas, pois destas resulta a fixação dos mecanismos. Como exemplo, caso um proprietário seja beneficiado com $DCC > DAC$ e não concretize a operação urbanística prevista pelo plano, a compensação devida pela perequação não será executada, exigindo que esse défice de compensação seja garantido pelo município na relação com um ou vários proprietários onde $DCC < DAC$. Esta situação é insustentável para o município, não coloca os proprietários em situação de indiferença face ao plano (um proprietário com DCC atribuídos pelo plano fica sempre em situação vantajosa, visto não depender de outrem para concretizar determinado potencial urbanístico) e não garante a cedência de solo para infraestruturas e equipamentos nem o financiamento dos custos urbanísticos.

Para que estes objectivos se concretizem, à luz do modelo perequativo apresentado, a execução urbanística deve imperativamente resultar de uma programação das acções e de um compromisso estabelecido ou impositivo sobre os vários agentes em presença. Por este motivo, parece resultar que é à luz dos processos sistemáticos de execução enquadrados em UE que o modelo perequativo se torna eficaz.

Questiona-se também a operacionalidade do esquema perequativo proposto pelo RJIGT, a qual se define pela capacidade de aplicar e definir os mecanismos de perequação ao processo de execução e concretizar as compensações entre proprietários através dos vários instrumentos definidos na lei. De acordo com o RJIGT, o IMU tem de ser sempre combinado com a ACM. Neste sentido Carvalho (2012) defende que a perequação só se verifica quando são distribuídos tanto os benefícios como os encargos previstos pelo plano. Já Oliveira (2002) considera que quando o plano de pormenor cumpre as grandes cedências obrigatórias, basta utilizar o índice médio de utilização bruto para obter a edificabilidade abstracta. Assim, um modelo de perequação pode ser conseguido com a associação do IMU com a RCU e/ou eventualmente com a ACM. Por sua vez Simões (2000) considera que o modelo mais completo deve incluir tanto o IMU como a ACM com a RCU.

¹⁶² Simões (2000).

¹⁶³ Nunes da Silva (2002).

¹⁶⁴ Oliveira (2002).

A utilização de um padrão na repartição da edificabilidade, de um padrão na cedência de terreno e de um padrão na repartição de custos urbanísticos torna o processo de perequação com uma complexidade aparentemente desnecessária, visto que se considera que existe uma desigualdade entre as propriedades no que respeita a cedências, edificabilidade e participação nos custos urbanísticos, quando todos estes encargos e benefícios estão associados entre si na transformação urbanística. Assim, numa perspectiva de execução sistemática associada a uma solução urbanística desenhada, consideramos que a avaliação da quota de cada proprietário se deve reportar a um mecanismo único que representa o benefício, seja este relativo à configuração da propriedade antes e depois da transformação proposta, à edificabilidade vinculada pelo plano urbanístico ou à quantificação do aumento de valor da propriedade com a transformação urbanística. De acordo com este esquema, a repartição de custos urbanísticos seria relativa ao mesmo mecanismo perequativo dos benefícios, tal que a cada quota (determinada com base no mecanismo de perequação de benefícios - IMU) estivesse associada um encargo (correspondente à mesma quota-parte da totalidade dos encargos urbanísticos envolvidos na transformação urbanística).

Como instrumentos ou medidas de compensação na relação dos proprietários com a AP, o RJIGT refere a compensação em numerário, através da afectação a taxas urbanísticas, e a cedência de parcelas com edificabilidade equivalente. Para operacionalizar a gestão do processo, o RJIGT refere a possibilidade dos municípios podem criar um fundo de compensação que receba e distribua as compensações. No entanto, muito pouco é referido sobre o funcionamento do fundo de compensação e principalmente no que respeita à sua autonomia face à gestão corrente de receitas e despesas municipais. O RJIGT abre também a possibilidade da resolução da perequação se poder efectuar através da compra e venda de edificabilidade. No entanto, face à impossibilidade de divisão de direitos reais sobre a propriedade, segundo a doutrina jurídica vigente em Portugal, a concretização da transferência far-se-á sempre associada à compra ou permuta de solo entre proprietários¹⁶⁵.

Das medidas perequativas ilustradas, Carvalho e Oliveira (2005) destacam a associação de proprietários, através das operações de reparcelamento como aquelas que conseguem concretizar o máximo de equidade entre proprietários. De acordo com os autores, as compensações em terreno entre proprietários e a AP são a técnica mais justa e a que potencia um urbanismo operativo.

Alcance

Como já observado, o modelo perequativo proposto pelo RJIGT integra os instrumentos de planeamento municipal, obrigando à inclusão da perequação definida no Plano Director Municipal. Desta forma, seria de esperar que, sendo o PDM em muitos municípios o único instrumento de planeamento para a gestão urbanística, as técnicas de perequação abrangessem todo o território municipal e fossem aplicadas a todas as operações urbanísticas reguladas directamente pelo PDM, abrangendo tanto encargos como benefícios e contribuísse activamente para o equilíbrio económico-financeiro da Administração urbanística municipal.

¹⁶⁵ Oliveira (2002).

Contudo a definição de *critérios* para a aplicação da perequação à escala do PDM não é suficiente para a operacionalizar, sucedendo que esta ocorre à escala das UE ou PP, sendo portanto circunscrita a determinadas partes do território municipal que, como já verificado, não abrangem necessariamente todas as parcelas susceptíveis da realização de operações urbanísticas por via das disposições do RJUE.

Mesmo entre UE e/ou entre PP, não existe referência à articulação dos mecanismos de perequação, no sentido de serem corrigidas eventuais desigualdades inter-UE ou inter-planos. Talvez mais relevante, é a limitação do modelo perequativo proposto de mitigar ou eliminar as desigualdades de oportunidades, de encargos e de benefícios a que se sujeitam proprietários abrangidos pela delimitação de uma UE ou de um PP face àqueles cujas propriedades tenham um vínculo situacional semelhante, mas cujas propriedades não sejam delimitadas por estes instrumentos de gestão urbanística e cuja transformação urbanística seja regulada meramente através de instrumentos de controlo administrativo, designadamente do licenciamento de operações urbanísticas.

Por sua vez, o alcance do modelo perequativo proposto neste quadro legal no que diz respeito à intervenção nas várias fases da formação do valor do solo que lhes estão associadas é limitado, dado que, por actuar na concretização de PP ou UE, pode não tomar em consideração as acções públicas anteriores à concretização do PP ou UE, designadamente a vinculação de propriedade a uma determinada classificação ou qualificação de uso do solo definida por instrumentos de planeamento anteriores ou determinadas obras de infraestruturização de promoção pública.

Relativamente ao financiamento dos custos urbanísticos municipais, a aplicação de mecanismos de perequação previstos pelo RJIGT não detalha que tipo de custos devem ser envolvidos na RCU, se se reportam apenas aos custos resultantes da elaboração de um PP ou de uma UE, dos custos de infraestruturas locais ou de infraestruturas gerais¹⁶⁶. Sobre este particular, o município tem alguma margem de discricionariedade para actuar na operacionalização deste mecanismo, podendo resolver a repartição de todos os custos urbanísticos associados à transformação urbanística numa UE ou num PP. Mais difícil é congregar a contribuição destas áreas com as restantes áreas da cidade em transformação de forma a suportarem equitativamente os custos de urbanização.

3.3 Aplicação da perequação na implementação de PP entre 1999 e 2012

O RJIGT obriga à inclusão de orientações perequativas no conteúdo regulamentar de PP. Desta forma, a implementação de PP com efeitos vinculativos sobre território serve-se da reestruturação fundiária (reparcelamento) como técnica perequativa¹⁶⁷ e que esta enquadre processos associativos entre proprietários¹⁶⁸, conforme a técnica definida no Capítulo 2. Neste sentido, Correia (2002, p. 28) refere que “*O Plano de Pormenor (...) é a única figura realmente adequada à execução de um sistema de gestão perequacionada que envolva o reparcelamento da propriedade*”. Por estes motivos e pelo seu conteúdo

¹⁶⁶ Simões (2000).

¹⁶⁷ Correia (2002).

¹⁶⁸ Oliveira (2010).

estar centralizado e facilmente acessível para consulta, o PP correspondeu ao instrumento de eleição para a análise extensiva da prática perequativa nacional.

Na vigência do modelo perequativo proposto pelo RJIGT e aplicado a PP foram vários os estudos a esta prática¹⁶⁹, baseados na experiência particular dos seus autores ou na análise de uma amostra de casos particulares. No trabalho realizado no âmbito do projecto PERCOM¹⁷⁰ e reproduzido em síntese nesta dissertação, de acordo com a metodologia proposta no capítulo I, é feita uma retrospectiva do conteúdo perequativo nos PP publicados ao abrigo do RJIGT e é registada a perspectiva dos técnicos municipais através de inquéritos e entrevistas.

3.3.1 Conteúdo regulamentar

De 22 de Setembro de 1999, data da publicação do RJIGT, a 31 de Dezembro de 2012, foram publicados em Portugal continental 465 PP distribuídos por 152 municípios (aproximadamente 55% dos municípios). Nos restantes municípios, a gestão urbanística foi regulada directamente por PDM ou PU e a hipótese destes realizarem a perequação de encargos e benefícios entre os proprietários depende da delimitação e funcionamento de UE. Dos PP observados, verificou-se que 94 evidenciavam uma elaboração de acordo com o regime anterior à publicação do RJIGT¹⁷¹, não sendo obrigados a incluir os conteúdos exigidos por este diploma legal, como é o caso da regulamentação das acções de perequação.

Para os restantes 371 PP, a análise do conteúdo regulamentar mostrou que as disposições que concernem à execução do plano nem sempre são contempladas. De acordo com a recolha de informação sobre: i) os sistemas de execução, ii) a delimitação de unidades de execução e iii) a previsão de instrumentos de execução (reparcelamento, expropriação, orientação para processos assistemáticos), verificou-se que cerca de 36% dos PP não referiam nenhuma disposição sobre estes campos. Por outro lado, verifica-se que a inclusão de disposições regulamentares muitas vezes levanta dúvidas quanto à coerência do conteúdo, dado que se observam PP que definem sistemas de execução, sem preverem a delimitação de UE (porventura considerando toda a área do PP como uma UE) ou, por sua vez, delimitam UE, mas não fixam em regulamento orientações para a sua execução.

No que respeita à definição do modelo perequativo, verifica-se que na maioria dos regulamentos de PP este é omissivo, sendo que em alguns dos casos esta omissão é explicitamente mencionada e justificada. Assim, dos 371 PP elaborados ao abrigo do RJIGT, verificou-se que apenas 134 fazem referência à aplicação da perequação. Dos PP com disposições perequativas, o detalhe das suas disposições para operacionalização dos modelos variam significativamente. Destes é possível diferenciar aqueles que reproduzem as orientações do RJIGT no que respeita aos mecanismos e medidas de compensação aplicáveis, dos PP que para além desta consideração genérica, fixam valores-padrão para os mecanismos

¹⁶⁹ Antunes (2009), Cardeiro (2009), Condessa et al. (2012a), Cardoso et al. (2012).

¹⁷⁰ Suportado pelo trabalho apresentado em Condessa et al. (2012b), Condessa et al. (2013a) e Condessa et al. (2013b).

¹⁷¹ Através da indicação explícita da elaboração ao abrigo de diploma anterior no corpo do regulamento, ou quando a data de aprovação do regulamento em assembleia municipal é anterior à data de publicação do RJIGT.

perequativos, nomeadamente o valor do IMU, da ACM, da RCU e/ou de outro mecanismo ou modelo que o regulamento venha a criar. Alguns dos PP propõem novos modelos perequativos utilizando técnicas alternativas, como é exemplo o mecanismo da valorização média da propriedade, utilizado no PP da zona de expansão norte da cidade de Sines¹⁷².

Em alguns dos regulamentos de PP verificaram-se também formulações que explicitam, para cada proprietário, o montante a compensar ou a ser compensado, de acordo com as disposições do plano. Este tipo de formulações pode constituir uma reprodução simples das orientações do RJGT para um determinado mecanismo ou incluir no seu cálculo factores de diferenciação das parcelas originais e dos produtos previstos pelo plano. Este tipo de formulações foi identificado em 31 PP, no entanto, a definição de todos os valores suficientes para aplicação da fórmula para a determinação da compensação correspondente a cada proprietário verificou-se em apenas 12 PP.

A formulação perequativa e respectivo cálculo de compensações pode ter sido realizada em momento prévio ao plano com a identificação e quantificação das áreas de todas as parcelas, dos direitos de construção resultantes do plano para cada proprietário e da diferença entre DAC e DCC e das respectivas compensações em numerário. Porém esta identificação apenas se verificou em 6PP, nos quais o conteúdo regulamentar reproduz os direitos de construção e as respectivas compensações resultantes do cálculo perequativo para cada propriedade.

Em síntese, o conteúdo dos PP revela-se heterogéneo quanto ao detalhe das definições perequativas e executórias. Porém, destaca-se que a falta de orientações executórias em alguns PP pode condicionar a sua instrumentalização como figura de plano-acto tornando-o desta forma um plano determinativo de vinculação rígida a um desenho urbano que, ao não ter uma concretização programada subsequente à sua publicação, pode levar à falência dos seus objectivos. Por outro lado, as disposições perequativas constam do conteúdo regulamentar de um número muito pequeno de PP, apesar da obrigatoriedade imposta pelo RJGT. No conteúdo perequativo verifica-se que os autores dos planos se salvaguardam, salvo raras excepções, nos mecanismos propostos pela lei.

A variação do nível de detalhe da perequação no conteúdo regulamentar pode ter vários significados: i) uma atitude de *esperar para ver*, tornando o PP o mais flexível possível quanto à formulação perequativa; ii) o desconhecimento do cadastro e a correspondente dificuldade ou impossibilidade de calcular compensações; iii) a deliberada omissão de conteúdo específico em regulamento apesar da sua inclusão no restante conteúdo do PP, de forma a aligeirar a vinculação jurídica dos proprietários a uma determinada acção de perequação; ou iv) a deliberada inclusão mínima de conteúdo de perequação como forma do plano cumprir os requisitos de perequação, sabendo à partida que a sua gestão será realizada à margem das disposições perequativas.

¹⁷² Condessa et al. (2012a).

3.3.2 Concretização da perequação em PP

A aplicação efectiva da perequação é realizada aquando da emissão de autorização ou licença para a realização de operações urbanísticas. Por si só, o conteúdo regulamentar de planos não garante a sua concretização.

O inquérito lançado aos técnicos municipais¹⁷³ pretendeu responder a algumas questões colocadas quanto à eficácia destas disposições na prática urbanística. Neste inquérito obteve-se resposta de 38% dos municípios de Portugal continental cujo território abrange 72 PP com perequação no conteúdo regulamentar (53% dos PP que prevêem perequação). De acordo com os municípios inquiridos com PP com conteúdo regulamentar de perequação, apenas em 21 de 37 respostas de técnicos municipais, o nível de execução estimado¹⁷⁴ era superior a 0%. Dos restantes municípios, em 6 o nível de implementação superior a 50% e em 3 era superior a 70%. Verifica-se que, face à dimensão e representatividade da amostra, se constata que a concretização de planos com perequação é muito reduzida.

As entrevistas realizadas no âmbito do projecto PERCOM aos técnicos municipais de 16 municípios, que representavam diversos contextos territoriais permitiram recolher informações adicionais sobre o grau de execução de planos e sobre os motivos para a sua reduzida execução. No âmbito deste projecto, o trabalho realizado por Prudêncio (2014) mostra que dos 69 PP correspondentes a estes municípios, cerca de 55% não tinha materializado qualquer operação urbanística proposta. Neste trabalho, a autora mostrou também que a heterogeneidade de PP, no que respeita às suas características e as orientações executórias, influencia mais o grau de execução que a previsão ou não de perequação no conteúdo regulamentar. Por outro lado, questionados os técnicos municipais sobre a prática de perequação nos respectivos PP, constatou-se que muitos dos planos cujo regulamento previa a aplicação de mecanismos de perequação não eram implementados em respeito às prescrições regulamentares, escolhendo modelos de execução alternativos (baseados na aquisição pública da propriedade) ou implementando o plano através de intervenções avulsas e casuísticas dos proprietários interessados em lotear ou edificar, utilizando para tal os regulamentos municipais de gestão urbanística e as normas do RJUE.

A aplicação efectiva de mecanismos de perequação na sua implementação foi reconhecida pelos técnicos municipais (dos 16 municípios entrevistados) em apenas 8 PP, e destes apenas 1 com um grau de implementação estimado superior a 50%¹⁷⁵.

Relativamente aos PP com disposições perequativas destes municípios questionam-se quais os principais motivos para que a implementação do plano não tenha ocorrido. A justificação mais frequente (35%) correspondeu a motivos relacionados com a conjuntura económica actual, desfavorável para o

¹⁷³ Cujos resultados estão disponíveis em: <http://projectopercom.ist.utl.pt/pdf/docs/AnaliseInqueritosSite.pdf> [acedido a 1 de Setembro de 2014]

¹⁷⁴ Quando questionados sobre a estimativa, em termos percentuais, do grau de implementação do PP com definição de mecanismos de perequação cuja implementação estivesse mais avançada.

¹⁷⁵ Condessa et al. (2013b).

investimento privado na execução urbanística. Os motivos relacionados com a operacionalização da perequação foram utilizados em 27% das justificações, entre os quais se destacam: a previsão em plano de modelos desadequados ou incompletos; a inexistência de levantamento cadastral actualizado suficiente para aplicar os mecanismos de perequação e calcular as compensações; a desarticulação entre proprietários; as dificuldades de compreensão da perequação pelos proprietários; e as dificuldades na concretização das alterações do registo predial através das operações de reparcelamento previstas pelo plano¹⁷⁶.

Apesar do estudo se reportar a uma amostra de PP, a sua dimensão e representatividade são suficientes para a verificação que a prática perequativa na implementação destes planos é incipiente, o que impede a análise da eficácia da aplicação destes modelos no cumprimento dos objectivos propostos pela lei. Sem a realização de operações urbanísticas não é possível aplicar qualquer modelo de perequação. Da mesma forma, o verificado incumprimento da programação da execução torna a perequação proposta pelo plano numa técnica distorcida da finalidade redistributiva que está na génese da sua aplicação.

3.3.3 Perspectivas e experiências dos técnicos municipais

De acordo com o estudo prospectivo levado a cabo que envolveu a realização de inquéritos e entrevistas a técnicos municipais, foi possível conhecer qual a sua perspectiva na aplicação dos mecanismos de perequação e quais os obstáculos perspectivados ou quais os que resultaram da experiência prática na implementação da perequação em PP. A aplicação da perequação em PP foi reconhecida como promotora de uma maior equidade na execução urbanística pelos técnicos municipais (94% dos inquiridos), ao passo que a eficiência na execução urbanística foi reconhecida por uma percentagem menor de técnicos inquiridos (63%). Como muitos dos técnicos inquiridos não têm qualquer experiência na aplicação da perequação, este dado pode resultar de um *wishful thinking*, incitado também pelos objectivos propostos na legislação. Ao entrevistar os técnicos municipais envolvidos na implementação de planos com perequação, todos estes confessaram que a sua aplicação era de tal modo incipiente que não era possível garantir que o modelo perequativo proporcione maior equidade ou maior eficiência ao processo de execução. Quando questionados sobre a importância de determinados obstáculos na aplicação da perequação, os técnicos inquiridos referiram como mais relevantes alguns aspectos culturais, como uma ausência de cultura cívica de ordenamento do território, ou a falta de concertação de interesses entre os vários agentes em presença (Quadro 5).

¹⁷⁶ Condessa et al. (2013b).

Quadro 5 - Relevância de determinados obstáculos para a implementação da perequação de acordo com técnicos inquiridos e com os técnicos entrevistados¹⁷⁷.

| Obstáculos | | Perspectiva (inquiridos) | Prática (entrevistas) |
|---------------------------|--|--------------------------|-----------------------|
| Aspectos Culturais | Ausência de Cultura cívica de ordenamento do território | +++ | ** |
| | Existência de clima de desconfiança dos agentes privados face à AP | +++ | ** |
| | Falta de concertação entre interesses privados | +++ | * |
| | Falta de concertação entre os interesses privados e o interesse público | +++ | * |
| Aspectos Legais | Desarticulação entre os diplomas legais que regulam a actividade urbanística | ++ | - |
| | Ineficácia dos instrumentos previstos na Lei de Solos | +++ | * |
| | Dificuldades na aplicação da expropriação | +++ | - |
| | Ineficácia dos instrumentos de execução previstos no RJGT | ++ | *** |
| Aspectos de ordem técnica | Inexistência ou desactualização do cadastro | +++ | * |
| | Falta de <i>know-how</i> dos técnicos municipais | +++ | ** |
| | Insuficiência de recursos endógenos das autarquias (financeiros, humanos e técnicos) | +++ | *** |
| Conjuntura nacional | Inexistência de um mercado imobiliário robusto e em crescimento | +++ | - |
| | Predominância de uma estrutura de propriedade heterogénea | ++ | - |

Verificam-se contudo, algumas diferenças entre aquilo que os técnicos que responderam aos inquéritos consideraram mais relevante e aquilo que mais frequentemente foi referido pelos técnicos municipais com experiência na aplicação destes mecanismos. Estes últimos destacaram como maiores obstáculos, os associados a: i) insuficiência de recursos das autarquias para a implementação destes projectos, nomeadamente recursos técnicos associados ao levantamento cadastral, avaliação imobiliária e gestão do cadastro e financeiros, nomeadamente a inexistência de instrumentos financeiros suficientes para alavancar as operações urbanísticas iniciais; ii) ineficácia dos instrumentos executórios previstos no RJGT, nomeadamente pelo seu conteúdo vago e demasiado genérico, e pela aparente complexidade do modelo perequativo proposto; iii) a falta de *know-how* dos técnicos municipais, sendo que em apenas 7 dos 16 municípios, os técnicos entrevistados reconheceram ter *know-how* suficiente para elaborar e implementar um PP com perequação; e iv) aspectos culturais relacionados com as dificuldades de interoperabilidade dos agentes intervenientes que se baseiam no clima de desconfiança entre os agentes privados e a AP, motivados pelo seu desconhecimento do significado de perequação, pela ausência de sensibilização social para a promoção da acção conjunta entre proprietários e a AP e pela posição autoritária da AP na solução urbanística proposta.

¹⁷⁷ A Quadro reproduz, na segunda coluna, a relevância atribuída pelos técnicos municipais a cada um dos obstáculos sugeridos, a qual se considerou pela % relativa de técnicos que, no âmbito do inquérito, consideraram determinado obstáculo importante ou determinante, numa escala de 1 – Irrelevante a 5 – Determinante. Na terceira coluna a classificação ilustra o número de referências associadas aos obstáculos descritos, efectuadas pelos técnicos municipais entrevistados, tendo em conta a sua experiência na implementação de planos com perequação.

3.4 Desafios colocados à prática nacional

Tendo em conta a breve caracterização da prática nacional, colocam-se alguns desafios para uma melhoria da aplicação dos mecanismos de garantia da eficiência e equidade dos processos de urbanização. Por um lado é necessário **aumentar o alcance dos mecanismos de perequação**, de forma a cumprir com os seus objectivos, garantindo uma efectiva equidade entre os proprietários de terrenos afectados pela acção da AP em abrangência superior ao PP ou às UE, nomeadamente pela extensão destes mecanismos aos processos de execução assistemática, aos quais correspondem os modelos mais frequentes para a realização de operações urbanísticas em Portugal. No que respeita aos instrumentos de gestão urbanística utilizados, verifica-se que o plano de pormenor é um instrumento pouco eficaz, sendo inadequado para ser aplicado tendo em conta os modelos de execução alternativos permitidos pela legislação e tendo em conta a incapacidade da AP motivar/obrigar os proprietários de terrenos para uma acção concertada e programada. Neste sentido, consideram-se ainda como desafios para a prática nacional o **reforço dos instrumentos de planeamento dotados de uma capacidade programática efectiva, suficientemente flexível e robusta** para que as orientações de planeamento se concretizem tendo em conta os possíveis bloqueios dos proprietários. Associado a esta temática está também imanente a necessidade de uma **maior articulação das estruturas institucionais de planeamento e de gestão urbanística, quer a nível legal, como a nível estratégico e operacional**. Por último, para que quer os processos de execução, quer a aplicação de mecanismos de perequação tenha eficácia é necessário um **reforço de competências e ferramentas operacionais da AP, com especial relevo nos instrumentos e procedimentos que permitem uma maior agilização de processos em parceria com proprietários e outras entidades privadas**.

Capítulo 4

Análise da prática internacional de *Land Readjustment*

“An age-old idea of philosophers is that knowledge of the self is gained through knowledge of others”

“Uma ideia filosófica da antiguidade é que o conhecimento de si mesmo é atingido através do conhecimento dos outros”

Mattei Dogan e Dominique Pelassy in *“How to Compare Nations: Strategies in comparative politics”*
Londres, 1984

4.1 Síntese da prática internacional

A prática de LR tem na sua génese o reparcelamento agrícola¹⁷⁸, uma estratégia utilizada com o objectivo de adaptar a configuração das parcelas a determinadas culturas, de forma a não prejudicar nem beneficiar os proprietários. Quando à sua aplicação no desenvolvimento urbano, esta técnica tem sido utilizada diversos contextos e com várias finalidades como uma ferramenta de gestão urbanística eficiente e equitativa de actuação em estruturas de propriedades fragmentadas e complexas. A aplicação de LR tem vantagens em variados contextos, como exemplos: recuperação urbana após catástrofes¹⁷⁹; recuperação de espaços urbanos desqualificados ou estabelecimentos ilegais¹⁸⁰; controlo da dispersão urbana¹⁸¹; reajuste cadastral de propriedades rústicas de forma a tornar a sua configuração adaptada ao desenvolvimento urbano¹⁸²; reabilitação de antigas áreas industriais (*brownfields*)¹⁸³; obtenção de terreno e fundos para financiar a acção pública na transformação urbanística¹⁸⁴; e na renovação urbana¹⁸⁵.

Apesar de lhe ser reconhecidas várias vantagens, esta técnica tem uma utilização extensiva em muito poucos países. Em muitos dos países que mencionam a aplicação de LR a sua experiência de aplicação é residual, circunscrita a alguns projectos exemplares, ou sendo apenas uma concepção teórica ou legal sem concretização prática documentada na literatura internacional.

A difusão internacional desta técnica iniciou-se com a aplicação extensiva ao território japonês a partir de meados do séc. XX¹⁸⁶, como forma de promover uma transformação urbanística sustentável e ordenada que não exigisse demasiados recursos ao erário público. O sucesso da aplicação no Japão fez com que esta técnica se difundisse com algumas adaptações para vários países do sudeste asiático¹⁸⁷ e com que chamasse à atenção a comunidade internacional, sendo posteriormente introduzida no ordenamento jurídico de vários países um pouco por todo o mundo. Ao mesmo tempo evoluíram concepções alternativas noutros países, vocacionadas para a gestão privada - como são os casos da *Reparcelación* em Espanha, da prática do *Remembrement urbaine* e das AFU (*Association Foncière Urbaine*) em França, ou vocacionadas para uma gestão pública - como são os casos do *Umlegung* na Alemanha e dos métodos aplicados nas ex-colónias britânicas.

¹⁷⁸ Hayashi (2007).

¹⁷⁹ Para além da recuperação da baixa pombalina mencionada no capítulo anterior, esta técnica foi utilizada com sucesso nas cidades alemãs após a segunda guerra mundial e nas cidades japonesas afectadas por sismos.

¹⁸⁰ Tem sido uma técnica amplamente promovida pelas organizações humanitárias no sentido de melhorar a qualidade urbana nos países subdesenvolvidos. Como exemplo, o programa PILaR (*Participatory and Inclusive Land Readjustment*), promovido pelas Nações Unidas em vários países do continente africano e sul-americano (em: <http://unhabitat.org/participatory-and-inclusive-land-readjustment-pilar/>).

¹⁸¹ Sorensen (2000).

¹⁸² Tan et al. (2009).

¹⁸³ Leigh (2000).

¹⁸⁴ Larsson (1997), Alterman (2007).

¹⁸⁵ Turk e Altes (2009).

¹⁸⁶ Apesar do sucesso em algumas situações pontuais ao longo da história e de se ter tornado um método consolidado de desenvolvimento urbano na Alemanha ainda antes de ser aplicado no Japão.

¹⁸⁷ Sobretudo através do trabalho desenvolvido pelo JICA (Japan International Cooperation Agency) em vários países.

4.2 Casos de estudo

4.2.1 Alemanha

A Alemanha é um dos países europeus com maior aplicação de processos de LR¹⁸⁸. Foram introduzidas neste país as primeiras normativas legais relativas esta técnica por Franz Adickes¹⁸⁹, no início do séc. XX, como forma de combater a pressão imobiliária que se verificava em Frankfurt¹⁹⁰ e regular os necessários processos de reestruturação fundiária¹⁹¹. Nos anos 50 e 60, o método foi bastante utilizado para a reconstrução das cidades destruídas na segunda guerra mundial, sendo introduzidas normativas que prevalecem até à actualidade vertidas na legislação alemã, como conteúdos do processo denominado por **Umlegung**.

Enquadramento legal para a gestão urbanística

No Estado Alemão as bases do direito do ordenamento do território e urbanismo são constituídas por três diplomas fundamentais: o código federal da construção *Baugesetzbuch* (BauGB), a lei de ordenamento do território *Raumordnungsgesetz* (ROG) e o regulamento federal de construção *Baunutzungsverordnung* (BauNVO), e pelos regulamentos estaduais de polícia sobre a construção que regulam a salubridade, estética e conforto das habitações e ainda as normas sobre a tutela do meio ambiente e património histórico¹⁹². O BauGB, de elaboração da federação (*Bund*), aprovado em 1960 e alterado pela última vez em 2011, constitui a base legal para o desenvolvimento urbano¹⁹³, englobando a normativa legal do *Umlegung*¹⁹⁴.

O processo de desenvolvimento urbano alemão pode ser dividido em três fases conexas e conjuntas que resultam na edificação¹⁹⁵: i) planeamento urbanístico; ii) gestão fundiária; e iii) construção de infraestrutura pública. O planeamento a nível local/urbano (*Bauleitplanung*) é elaborado pelo município conforme disposições constantes do BauGB, sem qualquer intervenção legal directamente aplicada pelo ROG¹⁹⁶. A prática de planeamento envolve dois tipos de figuras:

- **Flächennutzungsplan** (F-Plan): apenas vinculativo da actividade da AP, abrange todo o território municipal e estabelece um modelo de desenvolvimento urbano através de: i) zonamento do território, de acordo com as tipologias genéricas de uso do solo, intensidades de uso para construção; ii) planeamento das redes de infraestruturas e equipamentos públicos de acordo com as necessidades da população¹⁹⁷.

¹⁸⁸ Müller-Jökel (2001), Davy (2007).

¹⁸⁹ Lex Adickes Frankfurt au Main, de 28 de julho de 1902.

¹⁹⁰ Moraes Cardoso (2011).

¹⁹¹ Souza (2009).

¹⁹² Tan et al. (2009), Moraes Cardoso (2011).

¹⁹³ Moraes Cardoso (2011), Souza (2009), Müller-Jökel (2002).

¹⁹⁴ Artigo 45º a 79º do BauGB.

¹⁹⁵ Müller-Jökel (2001, 2002), Meindl (2001).

¹⁹⁶ Tan et al. (2009).

¹⁹⁷ Moraes Cardoso (2011).

- **Bebauungsplan** (B-Plan): vinculativo para a actividade privada e administrativa, é a base regulamentar para o desenvolvimento urbano e para a construção¹⁹⁸, definindo: i) os standards para a execução urbanística, por exemplo, a altura dos edifícios, área de construção e volumetria da construção; ii) intensidades e utilizações da construção; iii) localização de espaços públicos, zonas de construção, infraestruturas e zonas de protecção ambiental, etc..

A aprovação prévia do B-Plan é condição necessária para a realização do processo de *Umliegung*. Este plano executório, por sua vez, segue a disposição directa do plano de zonamento (F-Plan), e este, por sua vez, transpõe as disposições dos instrumentos de planeamento supralocais, enquadrados a nível federal pelos planos federais (*Landesplanung*) que incluem, entre outras competências, o planeamento de vias de comunicação supralocal. As disposições preparatórias do F-Plan e as disposições vinculativas do B-Plan são na maioria das situações necessárias para mobilizar solo para construção¹⁹⁹. Nas áreas não enquadradas pelo B-Plan, a alteração do uso para construção deve verificar uma convergência com o desenho urbano envolvente, sem prejudicar a qualidade de vida no espaço pré-existente²⁰⁰.

Modelos de execução

Utilizam-se na Alemanha vários modelos de execução urbanística prevista pelo plano²⁰¹:

- **Intervenção administrativa directa/indirecta no processo de urbanização** – a qual incide sobre uma única propriedade, podendo ser resultado de um emparcelamento anterior, precedido da aquisição das propriedades originais.
- **Intervenção privada no processo de urbanização** através da aquisição prévia da totalidade do solo por investidores privados ou de parcerias público-privadas estabelecidas com o município.
- **Intervenção administrativa directa/indirecta nos sistemas de infraestruturas** – através da compra sistemática do espaço destinado a equipamentos e infraestruturas, ou através da cooperação entre município e proprietários privados num processo de LR²⁰², obrigatórios sempre que o reparcelamento é necessário para cumprir as disposições do B-Plan²⁰³.

No modelo de intervenção directa da AP no processo de urbanização, o município inicia o processo através da aquisição sistemática através da compra em mercado livre ou de instrumentos expropriativos, seguido de reparcelamento e infraestruturização e finalizando o processo com a venda dos lotes infraestruturados, sendo dada preferência aos proprietários originais, processo denominado por **compra intercalar especial**. Neste caso, a avaliação do solo pelo seu valor *ex ante* torna o modelo pouco apetecível e impopular para os proprietários, dos quais depende o sucesso das operações urbanísticas²⁰⁴. Devido à derrapagem das contas públicas municipais na prossecução dos compromissos urbanísticos

¹⁹⁸ Müller-Jökel (2001), Tan et al. (2009).

¹⁹⁹ Meindl (2001).

²⁰⁰ Artigo 34º-1 do BauGB.

²⁰¹ Müller-Jökel (2001).

²⁰² De acordo com Dransfeld (2001), no ano 2000, estes processos enquadraram 15% das operações urbanística na Alemanha.

²⁰³ Müller-Jökel (2002), Tan et al. (2009).

²⁰⁴ Tan et al. (2009).

assumidos com as disposições do *B-Plan*, a partir dos anos 1990, a execução urbanística começou a ser assumida pela promoção privada²⁰⁵. Ao abrigo deste modelo, por iniciativa do promotor privado, o município estabelece um contrato de desenvolvimento urbano ou uma parceria público-privada²⁰⁶, onde delega ao promotor a competência de: comprar toda a área a urbanizar; elaborar e implementar o plano urbanístico, financiar a implementação de todas as operações urbanísticas previstas pelo plano.

Procedimento

De acordo com as disposições legais definidas no BauGB, o município toma a iniciativa de realizar um projecto de LR numa determinada área de domínio privado e ordena a constituição de uma agência de implementação (*Umlegungsstelle*) com as funções de: coordenar o projecto de reparcelamento; decidir sobre a delimitação da área de intervenção, critérios de redistribuição, valor de solo, pagamentos, etc..²⁰⁷; e negociar com os proprietários a realocação das suas propriedades. Esta entidade pode ser independente ou de supervisão municipal, sendo composta por um jurista, um topógrafo, um avaliador de solos e dois membros da assembleia local, sendo assistida pelo gabinete técnico municipal²⁰⁸.

Após a intenção de iniciar um processo de LR, é pedido aos proprietários e outros titulares de direitos exclusivos (por exemplo arrendatários) que durante um mês confirmem os registos de propriedade, forneçam informações para colmatar a o registo cadastral e outras informações de intenções sobre a área de reparcelamento (*Planwunschgespräch*). Posteriormente é emitido um anúncio público, contendo²⁰⁹: denominação e delimitação da área de projecto; delimitação das áreas a reparcelar; listagem completa do registo cadastral e dos titulares de direitos; informação sobre propriedades que não prejudiquem o processo de realocação, sendo excluídos total ou parcialmente.

No momento em que são publicados os elementos correspondentes à configuração inicial, toda a actividade urbanística e de transferência de direitos de propriedade é suspensa, e é efectuada a avaliação da propriedade de acordo com o seu valor de mercado na situação “actual”, ignorando a possibilidade construtiva (até então não vinculada), mas considerando a sua expectativa (de acordo com o mercado de solos em situação comparável), de acordo com a sua localização conforme as disposições do plano de zonamento (*F-Plan*).

Após a decisão de iniciar um processo de LR, a área do projecto passa a ser tratada como uma propriedade única, abstraindo-se dos seus limites cadastrais. Nesta fase os detentores de direitos sobre as propriedades são chamados a uma intensa participação sobre o esquema do reparcelamento, nomeadamente sobre o/os critério/os para a redistribuição de propriedades, e sobre o processo de atribuição das propriedades resultantes²¹⁰. Sempre que os proprietários não compareçam, poderão

²⁰⁵ Dransfeld (2001).

²⁰⁶ procedimento frequente no desenvolvimento urbano nas grandes metrópoles alemãs²⁰⁶ e no desenvolvimento das antigas zonas industriais - *brownfields* (Tan et al.,2009).

²⁰⁷ Souza (2009), Meindl (2001).

²⁰⁸ Müller-Jökel (2001).

²⁰⁹ Davy (2007), Souza (2009).

²¹⁰ Meindl (2001), Larsson (1997).

autorizar o departamento técnico municipal a decidir livremente sobre as respectivas propriedades, caso contrário, deverão ser autorizados representantes jurídicos e tecnicamente competentes²¹¹.

A decisão final é apresentada numa planta de distribuição dos lotes finais sobreposto ao cadastro inicial com efeitos registrais sobre a propriedade, assinalando o proprietário de cada novo lote e as áreas cedidas para domínio municipal. Esta é tomada por unanimidade pela agência de implementação, depois do acordo possível entre proprietários²¹². A nova disposição de delimitações e respectivos direitos sobre as propriedades é vinculada com a publicação do plano de redistribuição das propriedades (*Umlegungsplan*), que delimita também os espaços públicos e espaços destinados a infraestruturas. A publicação do plano descreve as parcelas de terreno anteriores e os novos lotes, atribuições e outros direitos ou ónus (hipotecas, etc.), consistindo de um mapa e de uma lista. A informação anunciada contém: i) **Mapa de diagnóstico**, contendo a situação actual, a proposta da disposição final das propriedades e correspondentes titulares; ii) **Relatório**, contendo a descrição das propriedades: uso, tamanho e limites das propriedades²¹³.

Depois de todos os acordos estabelecidos e da actualização do registo cadastral, o processo de desenvolvimento pode ser executado, sendo a execução da edificação dos lotes resultantes responsabilidade dos proprietários das parcelas iniciais²¹⁴. A agência de implementação é dissolvida e a implementação do plano segue então um processo de monitorização de responsabilidade da autoridade municipal²¹⁵.

Redistribuição perequativa

Ao abrigo deste método, todos os terrenos abrangidos são agregados num objecto único para efeitos de reparcelamento (*Umlegungsmass*), que serve apenas como ferramenta de cálculo, sem constituir uma entidade física ou jurídica. Da superfície total são retiradas todas as áreas definidas pelo plano urbanístico para serviços públicos, estradas, estacionamento, espaços verdes públicos, parques infantis, etc.. Espaços para outros equipamentos podem ser alocados, desde que seja garantido que o valor das propriedades resultantes se mantenha no mínimo igual ao valor das propriedades iniciais, para cada proprietário. Os terrenos resultantes constituem a *massa de redistribuição* (*Veerteilungsmasse*) a qual, apesar de representar uma menor superfície de solo, é compensada pelo incremento de valor atribuído pela infraestruturação e pela capacidade de edificação²¹⁶. Os lotes que resultem da massa de redistribuição são atribuídos aos proprietários seguindo os princípios:

- Realocação de propriedades em localização semelhante e com condições equivalentes face à propriedade inicial.
- Proporcionalidade na redistribuição.

²¹¹ Souza (2009).

²¹² Davy (2007), Souza (2009).

²¹³ Souza (2009).

²¹⁴ Larsson (1997).

²¹⁵ Müller-Jökel (2001), Van Dijk et al. (2007).

²¹⁶ Van Dijk et al. (2007), Müller-Jökel, (2001), Souza (2009).

- Os critérios de redistribuição têm como base as condições anteriores ao processo de realocação, pressupondo portanto que a avaliação de propriedade, ocorre em duas fases: antes do projecto e depois do projecto. A avaliação confirmará que cada proprietário recebe no mínimo o mesmo valor ou dimensão relativa da propriedade inicial, de acordo com o critério adoptado²¹⁷.
- Critério adoptado é único e uniformemente aplicado a todos os proprietários através de trocas matematicamente balanceadas pela avaliação da propriedade antes e depois do projecto²¹⁸.

O critério de redistribuição dos lotes pelos proprietários exige uma decisão unânime pelo departamento responsável pelo processo, resultando de uma participação activa e intensa dos titulares de direitos²¹⁹. Quando a redistribuição não é possível dentro da área de parcelamento, a restante atribuição poderá ser efectuada através de: i) numerário; ii) propriedades fora da área de projecto; ou iii) associação conjunta sobre um lote (em propriedade horizontal).

O BauGB refere a aplicação do critério do **valor relativo** ou do critério da **dimensão relativa**. Em ambas as situações os benefícios são repartidos entre o município e o proprietário, sendo que o proprietário beneficia do aumento de valor relativo ao valor do solo com potencial de desenvolvimento urbano. Os agentes do processo podem decidir **outro critério**, designadamente modelos de redistribuição com critério conjunto de valor e dimensão relativa e incluir no processo negocial outras intervenções, como a participação dos agentes privados nas obras de urbanização ou no financiamento directo de infraestruturas. Na Alemanha, o número de municípios que usam este critério tem aumentado, em particular pela combinação com contratos de desenvolvimento urbano.

Quando o critério é a dimensão, é deduzido um máximo de 30% dos terrenos da massa de redistribuição, sendo atribuídos ao município para fim público em locais não servidos por infraestrutura básica, e um máximo de 10% nos outros casos, sem lugar a compensação monetária. A obtenção de terrenos para o município constitui uma reserva financeira adequada para a gestão de custos do processo²²⁰.

No caso de redistribuição por valor, a *massa de redistribuição* deve ser então dividida proporcionalmente de acordo com a participação de cada proprietário, reportada a valores actuais de mercado dos terrenos na sua situação pré-realocação. É avaliada a diferença entre mudanças de valor antes e após a execução do projecto e a diferença é reajustada financeiramente aquando do pedido de licenciamento para construção. Segundo este critério, o proprietário compensará em numerário o município na mais-valia gerada pela diferença entre o valor inicial e o valor atribuído²²¹. Esta formulação pode ter arranjos de grande variedade na definição do modelo de compensações que pode permitir aos proprietários envolvidos um ajuste na compensação dependendo da potencialidade construtiva que cada um procure obter²²².

²¹⁷ Meindl (2001).

²¹⁸ Tan et al. (2009).

²¹⁹ Davy (2007), Souza (2009).

²²⁰ Van Dijk et al. (2007).

²²¹ Davy, (2007), Souza (2009).

²²² Van Dijk et al. (2007), Müller-Jökel (2001).

Para garantir a transparência no mercado de solos, o Estado alemão promove uma actualização do valor de solo por equipas independentes (públicas ou privadas), fornecendo informação sobre o valor do solo, de acordo com determinada localização e regime de utilização. De acordo com o *BauGB*, as agências de avaliação estão obrigadas a recolher e analisar todos os contratos de compra de solo e de publicar relatórios e valores *standard* de uso do solo. A maturação do sistema de avaliação da propriedade torna-o pouco discutido pelos titulares de direitos, sendo utilizado em processos perequativos²²³. Após a implementação do plano, a propriedade é reavaliada e é ajustada uma compensação face aos desvios do valor da propriedade resultante relativamente aos valores previstos no processo de realocação.

Segundo Müller-Jökel (2001) o método alemão é uma excelente ferramenta para a gestão de solos do ponto de vista ecológico, económico e social e uma parte essencial do desenvolvimento urbano sustentável. Larsson (1997) considera-o um método de colaboração eficiente, em que, apesar das minuciosas disposições legais, os procedimentos seguidos são sobretudo informais. Por sua vez, Alterman (2010) considera que a lei alemã é bastante clara quanto ao pagamento de compensações urbanísticas em operações urbanísticas, o que torna os instrumentos de planeamento ou de execução aceites e empregues pelas comunidades.

Neste método não existe necessidade de compra de solo pelo município nem por intermediário, nem existe a necessidade de adquirir o solo inicial, evitando assim o possível risco financeiro associado à reprivatização dos lotes²²⁴. Por este motivo, os intervenientes no processo conseguem uma minoração nos custos de transacção (notário, levantamento topográfico, redefinição do registo cadastral e taxas de urbanização) face aos restantes modelos de execução urbana²²⁵. No entanto, na sua aplicação o município assume o risco financeiro das operações, agravado em zonas cujas operações urbanísticas são pouco rentáveis, dado que o investimento em infraestrutura pode não ser recuperado na totalidade com a comercialização dos lotes infraestruturados²²⁶.

4.2.2 Espanha

Em Espanha existe uma grande tradição de participação privada na transformação urbanística. A cooperação entre proprietários e entidades públicas na construção da cidade teve início com as ideias de Ildefonso Cerdá, na sua construção teórica de *asociaciones anonimas de propietarios* definidas no âmbito de *mancomunidades de reparto* (1861)²²⁷. O modelo perequativo espanhol é um modelo de aplicação universal na execução urbanística, definido pela lei do solo, suportado pelas disposições sobre o direito de propriedade e pelo direito de construção, através da técnica do *aprovechamiento urbanístico médio* (AUM)

²²³ Tan et al. (2009).

²²⁴ Ibid.

²²⁵ Meindl (2001).

²²⁶ Van Dijk et al. (2007).

²²⁷ García-Bellido (2002).

discutida no capítulo 2.5.2. Ao abrigo desta técnica, a concretização da perequação nos processos de execução sistemática utiliza um método de LR denominado *Reparcelación*.

Enquadramento legal para a gestão urbanística

Em Espanha as competências de ordenamento territorial são exclusivas das Comunidades Autónomas (CA)²²⁸, no entanto o Estado tem a função de legislar sobre: i) instrumentos de promoção da igualdade no exercício de direitos e liberdades constitucionais, concretamente da participação da comunidade nas mais-valias geradas pela acção urbanística, da defesa do interesse público nos processos de urbanização e do combate à especulação no valor do solo; ii) conteúdo básico e primário do direito de propriedade; iii) processos expropriativos²²⁹.

O regime de uso do solo é definido pelas CA, cuja legislação estabelece os direitos e deveres vinculados aos proprietários para cada classe e categoria de uso do solo. As classes e categorias de uso são fixadas através dos instrumentos de planeamento de âmbito municipal, definindo a realidade física, funcional e usos admitidos sobre cada parcela de solo (Quadro 6).

Quadro 6 - Tipologia de instrumentos de planeamento municipal. Adaptado de Moraes Cardoso (2011).

| Tipologia dos instrumentos de planeamento municipal | Descrição sumária |
|--|---|
| Planeamento geral | Modelo físico de desenvolvimento territorial, a estrutura geral das redes e a classificação e qualificação do solo. |
| Planeamento de desenvolvimento | Vocacionados para a programação e controlo de intervenções urbanísticas em determinadas áreas e para a concretização de determinados objectivos de valorização do espaço público. |
| Instrumentos complementares | Operacionalizam e/ou detalham as disposições definidas nos instrumentos de planeamento geral ou de desenvolvimento. |

A actual lei do solo²³⁰ define que as valorizações de solo não dependem da classificação do solo, mas das “situações de solo” que ela reconhece (rural ou urbanizado ou numa situação intermédia). A classificação de solo prevalece, não para a quantificação do aproveitamento urbanístico, mas para o restante conteúdo regulamentar. Apenas aquando da execução urbanística, os titulares de direitos têm direito à apropriação do AU, sob a condição de²³¹: i) efectuarem a repartição dos custos das obras de urbanização; ii) cederem gratuitamente terrenos necessários para equipamentos e outros usos de utilização pública; e iii) cederem gratuitamente solo ao município para habitação social equivalente a uma percentagem do aproveitamento médio urbanístico²³².

Como já foi referido, a gestão urbanística sobre o território espanhol é configurada pela legislação regional das CA²³³. Para o estudo da aplicação do projecto de *reparcelación* e as características específicas do

²²⁸ Artigo 148º da Constituição Espanhola.

²²⁹ Ibid.

²³⁰ *Ley del Suelo de España 8/2007*, aprovada em 10 de maio de 2007.

²³¹ Muñoz-Gielen e Altes (2007).

²³² A percentagem do aproveitamento urbanístico é definida pela legislação autonómica, entre 5 e 15%, ou, em casos excepcionais, entre 0 e 20%.

²³³ Moraes Cardoso (2011).

modelo de LR, analisaram-se as disposições legais da comunidade autónoma da Andaluzia (CAA), referindo quando oportuno, disposições legais da lei supletiva elaborada pelo Estado Espanhol para regulamentação da gestão urbanística (RGU)²³⁴. Esta opção prende-se com a similaridade na dimensão da região com o Estado português e pela actualidade da lei andaluz. Nesta região, a legislação basilar sobre o ordenamento e execução urbanística está vertida na *Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía* (LOUA), publicada em 2002, alterada e rectificadora várias vezes até à redacção analisada²³⁵.

Modelos de execução

A execução urbanística em Espanha, tal como em Portugal, pode ser *assistématica* – não programada e apenas sujeita a instrumentos de controlo prévio das operações urbanísticas, ou *sistemática* – enquadrada em *actuaciones de transformacion urbanística* (ATU)²³⁶. As ATU podem ser previstas pelos instrumentos de planeamento geral, associando a sua aplicação a um regime de uso do solo que permita o desenvolvimento de processos de urbanização, ou posteriormente pela requalificação do solo, através de instrumentos de planeamento de desenvolvimento. Para a execução das ATU, definem-se pela legislação autonómica *sistemas de actuación* (SA) que representam modelos de execução urbanística para a implementação de áreas delimitadas denominadas *unidades de ejecución* (UEj).

Ao abrigo da LOUA, o solo classificado de urbano não consolidado ou urbanizável ordenado pelos instrumentos de planeamento obriga à execução urbanística enquadrada em UEj. A sua delimitação é efectuada pelo município que deve assegurar a idoneidade técnica e viabilidade económica das operações urbanísticas, e permitir a distribuição equitativa de benefícios e encargos. O SA para execução das UEj é decidido pelo município entre: i) Compensação; ii) Cooperação; iii) Expropriação²³⁷ (Quadro 7).

Quadro 7 - Descrição dos modos de gestão do processo de urbanização relativamente ao sistema de actuação de acordo com a LOUA.

| Sistema de actuación (SA) | Entidade Gestora |
|----------------------------------|--|
| Compensação | A1 – Proprietário único A2 – Totalidade dos proprietários em associação; B – Junta de compensação (Composta por pelo menos 50% dos titulares de direitos representando uma superfície de propriedades superior a 50% da área da UEj); C – Agente Urbanizador (através da negociação com proprietários). |
| Cooperação | D – Gestão directa municipal E – Gestão indirecta municipal (Agente Urbanizador mediante concurso público) |
| Expropriação | F - Gestão directa municipal G - Gestão indirecta municipal (Agente Urbanizador mediante concurso público) |

²³⁴ Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

²³⁵ De Fevereiro de 2013, disponível em <http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/LOUA.pdf> [acedido em 30 de Agosto de 2014].

²³⁶ Cujas nomenclaturas e respectivas regulamentações são diferentes para cada comunidade autónoma.

²³⁷ Artigo 107º da LOUA.

Procedimento

No caso da iniciativa pública de gestão directa (situações D e F da Quadro 7), o município inicia um período de informação pública do estabelecimento de determinado SA. Na situação D, os proprietários de terrenos afectados pela execução são notificados para prestarem a sua intenção de colaborar ou não na operação (sob pena da execução ser forçada, i.e. reparcelamento forçado ou expropriação). Na situação F, os proprietários são notificados para definirem se a compensação é paga em espécie (lotes infraestruturados, sendo o terreno inicial avaliado equitativamente face aos custos e benefícios da intervenção) ou numerário (sujeito a avaliação para fins expropriativos de acordo com a legislação). Findo o período de informação pública, em qualquer dos sistemas de actuação de iniciativa pública, é iniciado o projecto de reparcelamento e, subsequentemente, o projecto de urbanização. Estes são realizados directamente pelo município (situações D e F) ou pela acção do agente urbanizador (situações E e G), sem a participação dos proprietários (situações F e G) ou, com a participação dos proprietários (situações D e E).

Quando a execução é da iniciativa privada, o município recebe a intenção de execução da UE, acompanhada de uma proposta de gestão da execução e de garantias para a sua eficácia. Na situação A1, são exigidas garantias económicas superiores a 7% do custo de urbanização estimado pelo município. Na situação A2, para além de garantias económicas, é exigida a prestação ao município de compromissos sobre o pagamento dos custos urbanísticos e uma justificação da exequibilidade técnica e da viabilidade económica do projecto.

A junta de compensação, para além das condições exigidas nas situações A1 e A2, deve apresentar ao município uma regulamentação interna para a gestão do processo, incluindo: a previsão de instrumentos compensatórios e instrumentos de execução face a proprietários que não desejem participar na execução; orçamentação da execução urbanística; e procedimentos normativos internos indicando o modo de participação dos membros da junta de compensação²³⁸. A junta de compensação é uma entidade de direito público, com personalidade jurídica própria e plena capacidade de actuar no processo de urbanização²³⁹, designadamente: na elaboração do projecto de reparcelamento; na elaboração do projecto de urbanização; no financiamento da execução das obras de urbanização; na gestão fundiária da área a executar; na execução das obras de urbanização; na gestão das compensações devidas aos proprietários resultantes da conta de liquidação; e na eventual edificação.

A gestão da execução urbanística através do *Agente Urbanizador* apenas ocorre no caso de não se conseguir uma participação directa dos proprietários. Este pode declarar ao município a sua intenção para a gestão da execução de determinada UEj segundo o sistema de compensação, apresentando uma proposta jurídica e económica do projecto que deseja implementar. O município abre então um período de informação pública, no qual os proprietários podem apresentar uma iniciativa de execução, seguindo os trâmites descritos na situação B. Terminado o período de informação sem que a associação de

²³⁸ Artigo 130º da LOUA.

²³⁹ Artigo 134º da LOUA.

proprietários reúna as condições necessárias para a criação de uma junta de compensação, o município lança um concurso para contratualizar a execução urbanística a um agente urbanizador, responsabilizando-o pela negociação com os proprietários, pela gestão do processo e pelo cumprimento da proposta apresentada²⁴⁰. Este tem a função de: negociar com proprietários (no caso do sistema de actuação por compensação); elaborar o projecto de reparcelamento; elaborar o projecto de urbanização; financiar e execução das obras de urbanização; e compensar os proprietários de solo.

Quando a iniciativa é do município, o projecto de reparcelamento pode ser iniciado após aprovação da delimitação da UEj ou do estabelecimento de determinado sistema de actuação urbanística para uma determinada área de actuação urbanística. Este deve ser anunciado nos meios de comunicação locais e devem ser notificados individualmente todos os proprietários de solo abrangido pela UEj ou os proprietários que, possuindo terrenos fora da UEj, sejam de alguma forma afectados²⁴¹.

Após a notificação, a AP promove a recolha de toda a informação de registo predial das propriedades envolvidas e a verificação da titularidade dos proprietários²⁴². As imprecisões sobre os limites das propriedades podem ser resolvidas nesta fase mediante a concertação entre proprietários²⁴³. Depois de actualizada a situação cadastral, os proprietários têm três meses para apresentar uma proposta de projecto de reparcelamento para aprovação do município²⁴⁴, desde que envolva mais de dois terços dos proprietários, correspondendo a pelo menos 80% da superfície do projecto²⁴⁵. Esta proposta deve conter os critérios de definição, avaliação e alocação das parcelas resultantes e deve respeitar os princípios legais.

Caso os proprietários não se associem para a elaboração do projecto de reparcelamento no prazo estipulado, a AP promove a sua elaboração²⁴⁶. Após a conclusão da elaboração do projecto de reparcelamento, é iniciado um período de discussão pública na qual o município tem o dever de responder às alegações apresentadas e de rectificar o projecto de reparcelamento caso seja necessário²⁴⁷.

Em qualquer um dos modelos de execução o projecto de reparcelamento é aprovado e publicado pelo município, e são notificados todos os proprietários e demais interessados para a celebração da escritura pública do acordo de reparcelamento, contendo:

- Descrição das propriedades anteriores: i) Titularidade; ii) Direitos e deveres associados à propriedade (como exemplo, servidões e restrições); iii) Encargos associados à propriedade; iv) O valor da participação do proprietário no processo perequativo (*aportación*);

²⁴⁰ Ibid.

²⁴¹ Artigo 101º do RGU e Artigo 101º-1 da LOUA.

²⁴² Artigo 101º-1 da LOUA.

²⁴³ Artigo 103º do RGU.

²⁴⁴ Artigo 101º-1 da LOUA.

²⁴⁵ Artigo 106º do RGU.

²⁴⁶ Artigo 107º do RGU.

²⁴⁷ Artigo 108º da LOUA.

- Descrição das parcelas resultantes, especificando os destinatários, incluindo as parcelas que se destinam a cedências de solo correspondentes a uma percentagem do AUM²⁴⁸;
- Especificação para cada parcela resultante, qual a propriedade inicial que atribuiu ao proprietário um direito suficiente para a realocação da propriedade assim como todos os encargos e benefícios que lhe estão associados;
- Localização de todas as áreas de cedência;
- Afectação de cada proprietário ao pagamento/recebimento dos resultados compensatórios da perequação de benefícios e encargos provisórios, e à respectiva quota-parte dos resultados definitivos.

A escritura realizada tem, através de um protocolo notarial, efeitos registrais sobre a propriedade. Nesta fase é constituída uma conta de liquidação provisória com a função de financiar os custos urbanísticos e efectuar a compensação em numerário entre os proprietários envolvidos no processo de reparcelamento que não sejam totalmente compensados pelo reparcelamento da propriedade.

O projecto de compensação corresponde ao projecto de reparcelamento elaborado pela junta de compensação, no desenvolvimento do sistema de actuação urbanística por compensação. As diferenças entre o procedimento do projecto de compensação e o procedimento do projecto de reparcelamento prendem-se sobretudo com a aprovação do projecto. Esta deve ser concretizada pela maioria dos membros da junta de compensação, ou representando mais de metade da superfície da UEj²⁴⁹. O projecto de reparcelamento aprovado internamente é então submetido para aprovação definitiva pelo município, considerando a sua conformidade com o instrumento de planeamento e o cumprimento da lei. O projecto de reparcelamento deve ser acompanhado da certificação do registo predial das propriedades iniciais, a certificação de aprovação pela junta de compensação, e dos resultados do período de informação pública.

No projecto de urbanização são detalhados os custos de urbanização reais, associados ao detalhe das obras urbanísticas a efectuar. Após a sua elaboração, a distribuição de benefícios ou encargos provenientes da conta de liquidação provisória é ajustada. Após a liquidação de compensações entre todos os proprietários e a realização de todos os compromissos acordados com o município, a junta de compensação é dissolvida²⁵⁰.

Redistribuição perequativa

O modelo perequativo espanhol (*equidistribución*), estabelece para uma determinada área um AUM em função da edificabilidade média²⁵¹, e/ou em função das necessidades estratégicas do município e da aptidão natural do solo na perspectiva do desenvolvimento urbano. Nesta área todos os proprietários têm

²⁴⁸ Segundo o Artigo 54º-2 da LOUA, aplica-se na Andaluzia a cedência obrigatória de solo urbanizável correspondente a 10% do AU.

²⁴⁹ Artigo 136º-2 da LOUA.

²⁵⁰ Segundo o Artigo 128º-1 do RGU, o período entre a aprovação do projecto de reparcelamento e a sua liquidação definitiva da conta de liquidação não pode ultrapassar 5 anos.

²⁵¹ A nomenclatura do índice perequativo mudou consoante a legislação: *aprovechamiento médio* (1956); *aprovechamiento tipo* (1992); *edificabilidad media unitária* (2007).

o mesmo direito subjectivo sobre a mais-valia ou menos-valia gerada pelo desenvolvimento urbano, proporcional à correspondente contribuição inicial (*aportación*).

Ao nível da execução urbanística enquadrada nos modelos de execução discutidos, a fixação de um AUM numa determinada UEj atribui a cada proprietário um determinado AU *subjectivo*, correspondendo à edificabilidade média unitária a que tem direito de acordo com a dimensão da sua propriedade. Por sua vez, o plano urbanístico define uma determinada edificabilidade dos lotes propostos, fixando para cada um AU *objectivo*. A função da perequação dos benefícios corresponde a instrumentos que procurem equilibrar, para cada proprietário, o AU *objectivo* com o AU *subjectivo*²⁵².

A determinação do AU *objectivo* e *subjectivo* pode, no entanto ser afectada por vários critérios diferenciadores do valor da propriedade. O RGU define alguns cuidados a ter na sua determinação:

- Os critérios para determinar a avaliação das propriedades a afectar ao cálculo do AU *subjectivo* e/ou *objectivo* devem ser expressamente manifestados e acordados entre os interessados, desde que estejam de acordo com a lei;
- Os critérios de avaliação das propriedades devem ser *objectivos* e gerais para todas as propriedades;
- Na realocação das propriedades procura-se que os proprietários mantenham a posse de terrenos o mais próximo possível das parcelas iniciais.
- Todas as propriedades do plano, edificáveis ou não, devem ser consideradas no modelo de reparcelamento.

A legislação espanhola e diversos autores espanhóis²⁵³ enfatizam a diferenciação das propriedades resultantes de acordo com o uso e tipologia. Segundo a LOUA, o AU fixado para o projecto de reparcelamento deve ser definido de acordo com uma tipologia característica e uso característico, ao qual devem ser afectados coeficientes (*coeficientes de homogeneización*) que diferenciam o aproveitamento urbanístico em função do uso e tipologia da edificabilidade proposta em instrumentos de planeamento geral, sempre que a diferença entre as várias tipologias ou usos propostos pelo plano tenham um rendimento económico diferenciado²⁵⁴.

A repartição dos encargos com a urbanização e com os projectos elaborados é distribuída proporcionalmente entre todos os proprietários com direito às parcelas resultantes do reparcelamento, relativamente ao valor final das parcelas. A totalidade dos custos de urbanização é estimada, constando do projecto de reparcelamento ou do instrumento de planeamento. A sua contabilização definitiva realiza-se aquando da elaboração do projecto de urbanização, sendo posteriormente liquidados os valores em excesso e defeito, proporcionalmente ao aproveitamento *subjectivo* de cada proprietário.

²⁵² De acordo com o RGU, na alocação dos lotes resultantes, procura-se que a diferença entre o AU *subjectivo* e o AU *objectivo* seja inferior a 15% de modo a minimizar a compensação em numerário.

²⁵³ eg. Díez (2008), García-Bellido (2002).

²⁵⁴ Artigo 61º da LOUA.

A perequação de benefícios pode ser operada pela transferência de AU entre proprietários²⁵⁵ e pela realocação de propriedades pelo projecto de reparcelamento. Para ajuste monetário das diferenças entre o aproveitamento objectivo e o aproveitamento subjectivo num processo de reparcelamento, a junta de compensação ou o município definem um valor monetário equivalente a cada unidade de AUM. Os encargos (ou benefícios) resultantes da afectação dos custos provisórios de urbanização, das indemnizações e dos desvios entre o aproveitamento objectivo e o aproveitamento subjectivo, são contabilizados no projecto de reparcelamento e a sua liquidação provisória é efectuada em numerário ou espécie no momento da sua aprovação.

4.2.3 Japão

O princípio da aplicação de LR no Japão foi importado do modelo alemão de consolidação do solo agrícola²⁵⁶. Contudo, neste país os procedimentos ganharam uma dimensão e características próprias. A necessidade de produzir tecido urbano com um baixo investimento público em infraestruturas e equipamentos constituiu o mote para o desenvolvimento urbano apoiado principalmente em mecanismos de LR, denominados de *kukaku Seiri* (KS).

Este factor foi especialmente importante em dois momentos da história recente do Japão, nomeadamente na reconstrução das cidades afectadas pelo terramoto de kanto em 1923 e pela destruição causada pela segunda guerra mundial. O método também foi utilizado noutras circunstâncias, como na expansão urbana, na reconstrução das cidades, no suporte de projectos públicos de habitação e no enquadramento de grandes infraestruturas de transporte²⁵⁷. Segundo Souza (2007), até 2004, a utilização de LR foi responsável pela transformação territorial em 11709 projectos urbanísticos, num total de 393.000 ha (cerca de 1,3 vezes a Área Metropolitana de Lisboa), correspondendo segundo Larson (1997), a cerca de 50% das novas áreas urbanas.

O principal objectivo destes projectos no Japão é de minimizar a dispersão urbana, tornando atraente o desenvolvimento conjunto entre proprietários, e garantir a viabilidade económica das operações urbanísticas com pouco investimento público nos sistemas de infraestruturas. Pelo contrário, este método não é aplicado para resolver problemas de carência de habitação urbana, dado que os proprietários não são obrigados a construir, nem regulariza o preço da habitação²⁵⁸.

Enquadramento legal para a gestão urbanística

O enquadramento legal para o KS foi introduzido pela Lei nº119 de 20 de maio de 1954, alterada em 31 de Março de 1999. Nesta, o significado de KS é definido pela alteração da forma e das condições

²⁵⁵ Cujas tramitação para a CAA vem descrita no Artigo 62 da LOUA. Segundo esta lei autonómica, o município pode constituir uma reserva de aproveitamento subjectivo (resultado por exemplo da cedência pelos privados de 10% do AU), podendo assim vender aproveitamento subjectivo aos proprietários que por via do reparcelamento o aproveitamento objectivo seja superior ao aproveitamento subjectivo (Artigo 63º e 64º da LOUA).

²⁵⁶ Sonnenberg (1994), Sorensen (2000).

²⁵⁷ Nishiyama (1986), citado em Sorensen (2000).

²⁵⁸ Sorensen (2000).

fundiárias dos lotes e instalação ou melhoria dos equipamentos públicos, de acordo com o planeamento urbano, a fim de prestar melhores serviços públicos e ampliar o uso de cada terreno²⁵⁹.

O sistema de planeamento local japonês integra as componentes: i) Instrumentos de regulamentação do uso do solo; ii) Projectos de infraestruturas, equipamentos e serviços urbanos; e iii) Projectos de desenvolvimento urbano. Para além dos instrumentos legais, as orientações governativas favorecem uma intensa colaboração dos organismos públicos na concretização destes projectos, quer sejam de iniciativa privada ou pública, dispondo de um capital humano suficiente para auxiliar os promotores e proprietários.

Pela falta de controlo da qualidade do espaço urbano produzido, o governo japonês introduziu em 1968 nova regulamentação urbanística em que o espaço urbano/urbanizável se dividiria em duas zonas definidas pelo plano de desenvolvimento municipal: i) *Zonas de promoção urbanística*; e ii) *Zonas de controlo urbanístico*. As primeiras deveriam, a partir de uma determinada dimensão, ser desenvolvidas através de projectos de LR; de projectos públicos; e de projectos privados de grande dimensão²⁶⁰. As zonas de promoção urbanística correspondiam a espaço adjacente a espaço consolidado ou a solo provido de infraestruturização suficiente para absorver de forma ordenada a expansão da cidade, sendo-lhes atribuída uma edificabilidade superior que as zonas de controlo urbanístico²⁶¹.

Para que a expansão urbanística fosse alicerçada em projectos de LR, as autoridades japonesas previram também um esquema de incentivos à participação em projectos de LR. Assim, os proprietários que não decidissem avançar ou participar nestes projectos em *zonas de promoção urbanística* arriscavam uma reclassificação para *zona de controlo urbanístico*. Sorensen (2000) demonstrou que esta foi uma medida que contribuiu significativamente para a proliferação de projectos de LR e, conseqüentemente, para o desenvolvimento de um tecido urbano contínuo. A lei japonesa permite às estruturas governativas delimitar e implementar projectos de KS em áreas previstas como urgentes para a recuperação de desastres ou outras razões de interesse nacional, sem ser necessário o consenso completo dos detentores de direitos. Em todas as outras situações, este é um processo voluntário.

Procedimento

Tendo como base o planeamento para o desenvolvimento urbanístico de uma cidade ou aglomerado urbano, o processo de execução urbanística envolvida num projecto de LR inicia-se com a realização de um estudo prévio sobre os limites da área em que se pretende intervir, envolvendo objectivos, resultados e condicionalismos previstos com o projecto assim como a estimativa financeira do projecto²⁶². Nesta fase, são estabelecidos acordos provisórios entre proprietários e são avaliados os seus direitos de propriedade. É então elaborada e publicitada uma proposta preliminar de plano pelo promotor para debate público.

²⁵⁹ Souza (2009).

²⁶⁰ Sorensen (2000).

²⁶¹ Ibid.

²⁶² Sorensen (2000); Sonnenberg (1994).

Este projecto pode ser de iniciativa pública (estado, ministério do desenvolvimento territorial, corporação de desenvolvimento regional, ou corporação pública local de habitação), ou de iniciativa privada (Individual, societária, ou associativa)²⁶³. Segundo Hayashi (2007), os projectos de iniciativa pública são habitualmente resultado da necessidade de enquadrar uma grande infraestrutura ou na reconstrução de parte da cidade face a uma catástrofe. Os projectos de iniciativa privada realizam-se para expansão ou reestruturação da periferia urbana.

Caso a iniciativa seja de uma **associação de proprietários**, é necessário o consentimento de pelo menos dois terços dos titulares de direitos envolvidos (proprietários e arrendatários) que representem pelo menos dois terços da área de intervenção²⁶⁴. A associação deve constituir uma **agência de implementação**, tendo como funções: i) a gestão financeira do projecto; ii) a gestão dos terrenos cedidos; iii) a elaboração dos planos preliminares, provisórios e definitivos (assim como todas as disposições perequativas deles constante); iv) registo predial dos novos lotes; v) execução das obras de urbanização; e vi) a atribuição e cobrança de compensações face a desequilíbrio na atribuição de lotes. A agência de implementação é constituída por todos os titulares de direitos, proprietários ou arrendatários, representada através de eleição directa em reunião plenária, pelo *presidente*, por *executivos*; e por *auditores*. Todas as decisões da agência de implementação são discutidas em reuniões plenárias, sendo convocados todos os titulares de direitos, e cuja aprovação depende sempre de votação (dois terços dos titulares de direitos nas decisões mais relevantes e na aprovação do projecto de reparcelamento) e de um quórum mínimo de participação.

Caso a iniciativa seja de um **promotor imobiliário particular** ou de uma **sociedade privada**, é requerido o consentimento expresso por todos os titulares de direitos envolvidos²⁶⁵. Em qualquer das situações, a actividade dos privados necessita de aprovação do **poder público**, que avalia: i) A forma de participação de proprietários; ii) Direitos e deveres dos proprietários; iii) Listagem de proprietários e quotas de participação; iv) A metodologia de implementação do projecto; v) As características do projecto arquitectónico e urbanístico; e vi) Viabilidade económica do projecto. Sorensen (2000) alega que apesar da concepção formal de um processo poder ser iniciado e conduzido por privados, o sucesso dos projectos de KS depende fortemente da proactividade da parceria entre os particulares e a Administração local²⁶⁶.

Quando o projecto é de **iniciativa pública**, não é requerido o consentimento dos proprietários²⁶⁷, ainda que tal seja desejável para o sucesso da operação²⁶⁸. Nesta situação, a implementação pelo poder público é tutelada por um **conselho técnico** criado pelo organismo público, cujos membros são seleccionados pelos titulares de direitos. As decisões tomadas no caso da implementação pública devem ser publicadas em portaria. No caso do plano de reparcelamento, a portaria deve explicitar a descrição do

²⁶³ Souza (2009); Sorensen (2000; 2007).

²⁶⁴ Sorensen (2000).

²⁶⁵ Ibid.

²⁶⁶ Sorensen (2000).

²⁶⁷ Segundo Souza (2009), a lei japonesa permite às estruturas governativas delimitar e implementar processos de LR em áreas previstas como urgentes para a recuperação de desastres ou outras razões de interesse nacional, sendo de realização obrigatória, não requerendo o consenso completo dos detentores de direitos.

²⁶⁸ Sorensen (2000).

modelo perequativo, a alocação de despesas do projecto e a fixação de mecanismos para cálculo de cedências. Apesar dos privados não participarem na tomada de decisão, os titulares de direitos elegem representantes com função de assessoria e acompanhamento das decisões do poder público. Para a imposição de determinados valores de contribuição e para a garantia da equidade entre proprietários, o poder público selecciona **consultores em avaliação imobiliária**, com a responsabilidade na realização de avaliações dos direitos adquiridos, valorizações das propriedades resultantes do projecto e das áreas de cedência.

Após a definição da proposta preliminar, inicia-se a elaboração do projecto de desenho das infraestruturas públicas²⁶⁹, com a realização de várias reuniões de exposição e discussão das decisões entre todos os titulares de direitos²⁷⁰. Nesta fase, são também estimados todos os custos e receitas inerentes ao projecto proposto, aferindo a sua viabilidade económica e, conseqüentemente, prevendo um valor para a taxa de contribuição. Findo o projecto, é recolhida a declaração de consentimento definitiva pelos titulares de direitos, para a execução do projecto. É então interposto um requerimento administrativo para a aprovação do projecto junto das autoridades locais, que fazem uma avaliação técnica do plano proposto, com base na conformidade com o plano de desenvolvimento urbano de hierarquia superior e com base na garantia de condições de salubridade e funcionalidade do espaço proposto. Este projecto é também sujeito a um período de discussão pública obrigatório de duas semanas com reflexo na avaliação do projecto.

Depois do projecto ser aprovado pelas autoridades, são iniciadas as obras de infraestruturização preparatórias, e é elaborado e aprovado o plano de reparcelamento (*replotting plan*), acompanhado do plano de execução e do plano de financiamento, conjunto que Sorensen (2007) define como *Detailed Plan*. Neste plano, é definido: i) o faseamento da execução; ii) a configuração das propriedades; iii) a futura atribuição das propriedades; e iv) a taxa de contribuição a aplicar a cada proprietário sobre as correspondentes propriedades iniciais; v) as obras de infraestruturização previstas e os custos envolvidos; e vi) os subsídios governamentais aplicáveis. O plano pode ser provisório, caso sejam necessárias revisões até se chegar a um *replotting* definitivo. Uma vez vinculados ao plano de reparcelamento, os proprietários são notificados para suspenderem qualquer actividade sobre as parcelas iniciais e as cederem para obras de urbanização.

Após a concretização da execução prevista pelo promotor, é realizada a revisão dos resultados obtidos, com a participação de todos os detentores de direitos, informando-os da configuração das propriedades resultantes e taxas de contribuição associadas. A revisão ocorre tantas vezes quantas necessário até se verificar o consenso entre proprietários, sendo então elaborado o projecto final, com vínculo de lei, e o registo notarial de todas as transferências de direitos e novas configurações. Quando todas as obras previstas estiverem concluídas e efectuadas todas as transferências de direitos, o promotor do projecto e os titulares de direitos reúnem para a realização do fecho de contas do projecto, sendo posteriormente dissolvida a associação de proprietários (caso a promoção seja por associação). Nesta fase efectua-se o

²⁶⁹ Esboço da estrutura viária, parques e demais espaços de utilização colectiva (Sorensen, 2007).

²⁷⁰ Larson (1997); Sorensen (2000); Souza (2009).

balanço final de custos e benefícios para cada proprietário, considerando: i) todas as atribuições de terrenos, especificamente as diferenças entre o valor real das propriedades e o valor inicialmente estimado; e ii) a contabilidade dos custos com o processo e das receitas com a venda dos lotes gerados pelo terreno cedido pelos proprietários ou com outras fontes de financiamento. Em sequência do balanço final, são repartidos os benefícios ou encargos restantes entre todos os titulares de direitos, os quais são ajustados a eventuais desvios ocorridos no cálculo perequativo face aos valores realmente verificados.

O processo de KS é lento, o seu tempo de preparação até ao início legal do processo demora entre 5 a 10 anos e o seu projecto e execução demora entre 5 a 20 anos²⁷¹, não sendo adequado à resolução de problemas tradicionais de planeamento que exigem uma reacção imediata.

Redistribuição perequativa

A repartição de benefícios e encargos efectuada no processo de LR Japonês utiliza como instrumento de perequação a *taxa de contribuição (Kembu)* correspondente a uma cedência de solo para a agência promotora do projecto, suficiente para: i) servir de base para a construção de vias de comunicação, arruamentos, parques e espaços de utilização colectiva; e ii) poder ressarcir a agência promotora de forma total ou parcial referente a todos os custos do processo de urbanização através da venda dos lotes resultantes (*reserva de solos*)²⁷². O benefício com o processo de urbanização corresponde aos lotes infraestruturados atribuídos a cada proprietário. Não existe um valor estipulado para a taxa de contribuição, contudo, nos três projectos apresentados por Souza (2009), as taxas de contribuição encontravam-se entre 35 e 40%. Nos projectos de promoção pública, o valor da taxa de contribuição resulta do acordo mútuo entre proprietários e AP²⁷³.

A área de terreno resultante para cada proprietário é distribuída segundo um plano de reparcelamento (*Kanchi*), que contém: i) as características de cada parcela reparcelada; ii) a atribuição da titularidade a cada proprietário (e o critério utilizado para tal); iii) as parcelas tornadas *reserva de solos* para cobrir os custos com o processo; iv) as restantes parcelas sujeitas a vínculos especiais e espaços de utilização colectiva²⁷⁴. Na distribuição é tida em conta a contribuição devida por cada proprietário. O plano de reparcelamento deve evitar parcelas de terreno excessivamente pequenas. Quando isso suceda, a agência de implementação está autorizada a emparcelar, em propriedade horizontal²⁷⁵. A localização, forma e limites dos terrenos resultantes para os particulares são redefinidos de modo a ajustarem-se com o respectivo desenho urbano previsto. Todos os lotes resultantes deverão manter características semelhantes à sua parcela inicial, nomeadamente, localização, área (deduzida da área de contribuição),

²⁷¹ Tendo em conta o exemplo de um projecto com uma área de intervenção de 50ha, 1000 a 200 residentes e 300 a 600 proprietários em Souza (2009).

²⁷² Larson (1997).

²⁷³ Ibid.

²⁷⁴ Souza (2009).

²⁷⁵ Ibid.

fornecimento de água, uso do solo, condições ambientais e outros, definido na legislação japonesa como a *lei de correspondência*²⁷⁶.

A taxa de contribuição pode sofrer acréscimos e deduções de modo a que nenhum proprietário saia beneficiado ou prejudicado, no que respeita às características das propriedades antes e depois da execução urbanística. Para distorções no valor dos terrenos e comportamento especulativos, os responsáveis pelo projecto de LR utilizam um método padrão para a avaliação do solo. Exemplo disso é o critério do *coeficiente viário*, aplicado às parcelas de terrenos iniciais, definindo o valor do solo em função das distâncias de determinada parcela de terreno a vias, ponderadas pelas correspondentes hierarquias²⁷⁷. Segundo Souza (2009), a utilização de regras claras e fáceis de aplicar podem ser benéficas para o consenso entre proprietários.

4.3 Análise comparativa

Os casos de estudo analisados mostraram diferenças significativas, não só na forma como aplicam métodos de LR, mas também no objectivo da sua aplicação na transformação urbanística. Tal como em Portugal, o caso Espanhol tem como grande justificação da sua aplicação a distribuição equitativa de benefícios e encargos. Para ilustrar estas diferenças a Quadro 8 representa os objectivos que justificam a aplicação desta técnica nos países em estudo, distinguindo os objectivos principais dos objectivos secundários e de outros objectivos que possam ser referenciados de acordo com a bibliografia consultada²⁷⁸.

Quadro 8- Análise comparativa dos objectivos que motivam a aplicação de LR.

| | Japão | Alemanha | Espanha |
|--|-------|----------|---------|
| Promoção de projectos envolvendo vários proprietários | ○ | | ○ |
| Construção dos sistemas de infraestruturas e de equipamentos de utilização colectiva | ○ | ○ | |
| Implementação de um plano urbanístico contendo uma solução desenhada | | ○ | ○ |
| Distribuição equitativa de benefícios e encargos entre proprietários | ○ | ○ | ○ |
| Captura de mais-valias | ○ | ○ | ○ |
| Reajustamento cadastral | ○ | ○ | ○ |
| Promoção de políticas urbanísticas | ○ | ○ | ○ |
| Constituição de uma reserva pública de solo | ○ | ○ | ○ |

○ Objectivo principal; ○ Objectivo secundário; ○ Outros objectivos.

No que respeita à regulação do processo de elaboração e implementação de projectos de LR, verifica-se uma grande variabilidade de conteúdos (

²⁷⁶ Yanase (2005), citado em Souza (2007).

²⁷⁷ Souza (2009); Sorensen (2000)

²⁷⁸ Envolvendo quer estudos sobre a prática em cada um dos países quer sobre a sua legislação.

Quadro 9). Verifica-se que tanto o Japão como a Espanha admitem vários modelos de execução, podendo ser iniciados e geridos por entidades públicas ou privadas, individuais (no caso do agente urbanizador) ou em associação. Por sua vez, na Alemanha, o modelo de execução associado ao *Umlegung* decorre exclusivamente sob gestão da AP.

Quadro 9 – Análise comparativa do enquadramento legal quanto aos modelos de execução em processos de LR.

| | Japão | Alemanha | Espanha |
|--|-----------------------------|----------|-----------------------------|
| Diversidade de modelos de execução permitidos | ○ | ○ | ○ |
| Densidade do conteúdo regulamentar | ○ | ○ | ○ |
| Aprovação dos proprietários | Não (AP); Sim (privados) | Não | Não (AP); Sim (privados) |

○ Maior; ○ Menor; - Não especificado na legislação

Apesar do modelo Japonês permitir a condução do processo por entidades privadas e por parcerias entre entidades públicas e privadas, a elaboração e implementação de projectos de KS ocorre sempre com envolvimento da AP no que respeita à negociação com os proprietários e no apoio técnico prestado aos promotores das operações (Quadro 10). Por outro lado, o envolvimento da AP nos processos conduzidos por privados em Espanha é muito fraco, sendo um objectivo da regulamentação a contratualização da faculdade de urbanizar a entidades privadas, seja ao agente urbanizador ou associações de proprietários. Por sua vez, a participação dos proprietários nos modelos japonês e alemão é muito intensa, desde a fase preliminar do processo até à decisão sobre a realocação de propriedades, característica que é apontada por diversos autores como determinante para a eficácia destes processos. No entanto, no caso alemão, a participação dos proprietários não está estipulada na lei, sendo aplicada como uma boa-prática para a resolução de conflitos e consequente eficácia destes processos.

Quadro 10 – Análise comparativa da articulação entre agentes públicos e privados em processos de LR.

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

○ Forte; ○ Fraco; - Não especificado na legislação

Quanto ao financiamento das operações urbanísticas existem várias diferenças entre os países estudados (Quadro 11). No Japão, o financiamento do projecto salvaguarda-se pelo mecanismo *cost-recovery land*, que é calculado tendo em conta os custos estimados do projecto e cuja gestão cabe à entidade gestora do projecto, pública ou privada. 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 cargo da entidade que gere o projecto. Apesar dos custos urbanísticos poderem ser pagos em género, através da cedência para a entidade gestora de solo com determinada edificabilidade associada, a experiência mostra que os proprietários preferem manter as suas propriedades e contribuir monetariamente de acordo com a sua quota de participação na associação²⁷⁹. Na Alemanha, como o processo é conduzido exclusivamente pela autoridade municipal, o financiamento dos custos urbanísticos é assumido pela AP, não sendo contabilizados estes custos para repartição pelos proprietários, ao contrário dos restantes países em estudo. No entanto, a experiência mostra que, através da arrecadação de solo correspondente à mais-valia, a AP consegue arrecadar fundos através da compensação pelas mais-valias²⁸⁰, sendo estes utilizados pelas autoridades municipais para reforço das infraestruturas existentes²⁸¹ ou para pagamento das despesas do processo²⁸².

Quadro 11 – Análise comparativa do sistema de financiamento na aplicação de LR.

| | Japão | Alemanha | Espanha |
|---|---|--|---|
| Entidade financiadora | Associação de proprietários ou AP | AP | Junta de compensação ou Agente Urbanizador ou AP |
| Recuperação dos custos urbanísticos (<i>cost-recovery</i>) | Constituição de reserva de solos para venda equivalente aos custos urbanísticos (<i>cost-recovery land</i>), subsídição 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, repartida por todos os proprietários |
| Custos considerados no modelo | Infraestruturas locais | O modelo não inclui a repartição de custos | Infraestruturas locais, Indemnizações por expropriação |

No que respeita ao modelo de repartição de custos e benefícios, verifica-se uma distinção evidente entre o mecanismo utilizado em Espanha e os mecanismos utilizados na Alemanha e no Japão (Quadro 12). Enquanto no primeiro país, a perequação se efectua tendo como critério as diferenças entre o direito abstracto (ou subjectivo) de construir e o direito concreto de construção, nos restantes 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. Desta forma, a medida de compensação corresponde, de acordo com o país, a ajustes monetários face aos desvios ao padrão de comparação. 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.

²⁷⁹ Van Dijk et al. (2007).

²⁸⁰ Tan et al. (2009); Müller-Jökel (2002).

²⁸¹ Artigo 55º-2 do BauGB.

²⁸² Seelem (1982), citado em Davy (2007).

Quadro 12 – 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 |

Capítulo 5

Conclusões

“The focus of modernity and modern democracy has always been on “what should be done”, on normative rationality. What I suggest is a reorientation toward the first half of Machiavelli's dictum, “what is actually done,” toward “verita effettuale”. We need to rethink and recast the projects of modernity and democracy, and of modern politics, administration and planning, in terms of not only rationality but of rationality and power, “Realrationalität”. Instead of thinking of modernity and democracy as rational means for dissolving power, we need to see them as practical attempts at regulating power and domination.”

“O focus da modernidade e da democracia moderna tem-se baseado em “o que se deve fazer”, na racionalidade normativa. O que eu sugiro é uma reorientação em função da primeira metade do discurso de Maquiavel “o que é de facto feito”, em função da “verita effettuale”. Nós necessitamos de repensar e redefinir os projectos da modernidade e democracia e da política moderna, administração e planeamento, não apenas em termos da racionalidade, mas da racionalidade e poder, “Realrationalität”. Em lugar de pensar na modernidade e democracia como meios naturais para dissolver o poder, necessitamos de os ver como tentativas práticas de regular o poder e a dominação.”

Bent Flyvbjerg in *“Rationality & Power”*
Chicago, 1998

“We might not be land owners, we might not be voters, but we still want a say in what happens to our land”

“Podemos não ser proprietários de solo, podemos não ser eleitores, mas mesmo assim queremos ter voz no que acontece com a nossa terra”

Declaração anónima, World Urban Youth Assembly
Nápoles, 2012

Esta dissertação tem como mote a aplicação de técnicas de perequação na gestão urbanística. Esta temática foi desenvolvida nos capítulos anteriores envolvendo vários aspectos: i) discutiu-se a sua fundamentação teórica, as várias abordagens e as várias técnicas de perequação aplicáveis no domínio do urbanismo; ii) caracterizou-se a prática nacional de aplicação da perequação, através de uma resenha histórica da evolução da gestão urbanística em Portugal, de um levantamento crítico do modelo urbanístico e perequativo proposto pelo RJGT, e de uma análise exaustiva do conteúdo de PP e da sua implementação; e iii) exploraram-se algumas características específicas da aplicação da técnica de *Land Readjustment* na Alemanha, em Espanha e no Japão.

Do trabalho desenvolvido resultam algumas considerações finais, que podem ser agrupadas em quatro temas: i) Utilidade dos instrumentos de garantia da equidade e eficiência no processo de urbanização; ii) Bases para uma gestão urbanística desejável em Portugal; iii) Transferibilidade das práticas internacionais de LR para a gestão de operações integradas abrangendo vários proprietários em Portugal; e iv) Proposta para o desenvolvimento futuro de uma teoria de suporte para a concepção de modelos de perequação de âmbito municipal.

Utilidade dos instrumentos de garantia da equidade e da eficiência no processo de urbanização

Verificou-se que na transformação do território, interagem vários agentes motivados por objectivos individuais e colectivos. Nesta disputa pelo território, são geradas externalidades positivas e negativas a partir de determinadas intervenções que perturbam e excitam o comportamento dos agentes no processo de transformação urbanística. Ao conflito de interesses sobre o território tentam sobrepor-se as políticas públicas de intervenção urbanística, através de instrumentos que procuram responder a objectivos de desenvolvimento social. Dentro destes objectivos, a concretização das acções públicas procura uma utilização eficiente e sustentável das cidades e uma redistribuição equitativa dos recursos urbanísticos pelos cidadãos.

Referiu-se que a equidade no domínio do urbanismo se coloca em três níveis interdependentes: entre os proprietários e a sociedade; entre proprietários; e entre a sociedade. Ilustrou-se também a importância que a AP tem em promover o princípio de equidade *intergeracional*, procurando manter nas gerações futuras oportunidades semelhantes de utilização da cidade que se verificam na actualidade. Neste sentido, naquela que é actualmente referenciada como a era do Antropoceno, na qual a intervenção humana conforma o meio físico, a disputa pelo espaço urbano acompanhada de uma desconsideração ambiental dos efeitos transformação urbanística, tem efeitos inevitáveis e irreversíveis na qualidade ambiental das cidades, configurando um exemplo da *tragédia dos comuns*²⁸³.

²⁸³ Segundo esta ideia, adaptada para o desenvolvimento urbanístico do trabalho de Hardin (1968), a sobreexploração e expansão da cidade gera benefícios para os seus utilizadores, e simultaneamente uma degradação difusa, embora relevante, sobre o meio físico terrestre, finito e vulnerável, sofrendo este consequências negativas e progressivas que afectam a qualidade urbana à escala global, como são exemplo os efeitos das alterações climáticas.

Cabe assim às estruturas institucionais a regulação da utilização do território e a concepção de um direito de propriedade que proteja a sua *função social* para que os interesses particulares não afectem as políticas de controlo das externalidades negativas para o ambiente e para os cidadãos, através de um planeamento territorial adaptado às necessidades sociais.

Contudo, na intervenção sobre o território, a AP gera perturbações no funcionamento do mercado fundiário e imobiliário. Verificou-se que os instrumentos de intervenção urbanística enquadrados em determinados modelos de execução provocam alterações no valor da propriedade imobiliária desigualmente distribuídas entre os proprietários, alimentando ou retirando expectativas de utilização da propriedade, ou através do investimento público nos sistemas de infraestruturas.

A repartição das externalidades da intervenção administrativa entre proprietários reproduz-se nos ordenamentos jurídicos de cada país, os quais estipulam as condições para uma justa compensação pelas perdas, e no sentido inverso, para a captura das mais-valias urbanísticas. Verificou-se que a convergência entre ganhos e perdas nem sempre é conseguida, embora desejável no sentido de uma maior eficiência da intervenção urbanística.

Neste sentido, apresentaram-se no Capítulo 2 algumas técnicas perequativas que procuram estabelecer este equilíbrio. Num nível mais genérico mostrou-se que as técnicas de fixação de um índice de utilização único dificilmente são concretizáveis na sua plenitude. Deste tipo de técnicas, o AUM utilizado na gestão urbanística em Espanha apresenta algumas vantagens, nomeadamente a sua articulação com instrumentos operacionais. As técnicas operacionais pretendem solucionar problemas urbanísticos concretos, evitando o recurso a indemnizações ou a compensações, de forma a aumentar a eficiência dos instrumentos reguladores e/ou da transformação urbanística programada para determinados objectivos de política pública. Como exemplos destas técnicas referiram-se as que envolvem a transferência dos direitos de edificabilidade e as que permitem uma repartição de custos e benefícios de projectos urbanísticos através da constituição de associações de proprietários.

Bases para uma gestão urbanística desejável em Portugal

Em Portugal, o sistema de gestão territorial das últimas décadas suportou-se numa estrutura de planeamento em cascata, a qual, a nível municipal utilizou sobretudo planos urbanísticos centrados nas suas componentes determinativas e operacionais, actuando a diversas escalas do território municipal. A rigidez dos seus conteúdos, suportados em processos de elaboração pesados, e acompanhados de um grau de vinculação efectivo e elevado das suas disposições, propiciaram a usurpação destes instrumentos e a sua obsolescência, sendo utilizados para valorização de capitais ou para justificação de investimentos imobiliários, fundamentados na expectativa sobre o valor do solo urbano que resulta das determinações sobre a potencialidade construtiva atribuída por estes instrumentos.

Apesar do RJIGT, em vigor a partir de 1999, caminhar no sentido de reforçar a componente programática para a implementação de planos, o trabalho desenvolvido para esta dissertação mostra que, apesar de conterem algumas orientações para a sua execução, a concretização dos PP publicados na vigência

deste regime jurídico fica muito aquém do esperado. Na maior parte das situações, estes planos constituíram-se como um adicional instrumento regulador da utilização do solo para uma futura e incerta implementação, dependente da vontade dos proprietários. Conclui-se que o RJIGT nos seus quase 15 anos de vigência, correspondeu a um diploma *bem-intencionado*, no entanto muito pouco eficaz no cumprimento das suas ambições no que respeita à execução de planos e aos efeitos da aplicação dos mecanismos de perequação.

A prática de gestão urbanística em Portugal exige uma mudança de paradigma no que diz respeito à relação entre entidades públicas e privadas, alicerçada numa conversão de estruturas governativas em instrumentos de governança, que promovam uma negociação e regulação efectiva e cirúrgica sobre o território, com o objectivo de concretizar determinadas políticas urbanísticas. Face aos resultados da análise da prática nacional, consideramos que a gestão urbanística se deve centrar na mediação do comportamento dos agentes privados, salvaguardando ou incentivando a concretização de determinados objectivos de política urbanística.

Assim, os instrumentos de planeamento devem possuir uma componente essencialmente estratégica, de forma a constituir uma base de apoio à decisão que permita ao corpo técnico municipal uma adaptação contínua às oportunidades ou alterações não previstas pelo plano. Desta forma, o plano minora a sua externalidade económica e intensidade da perturbação do mercado fundiário e imobiliário, reduzindo eventuais expectativas sobre a valorização das propriedades.

As técnicas de perequação compensatória podem ser um dos instrumentos motores da eficiência e eficácia de políticas urbanísticas, valendo-se da transparência e equidade que lhes é inerente, como duas qualidades determinantes para a geração de consensos e parcerias e fomentar a confiança entre os agentes envolvidos. O modelo perequativo proposto pelo RJIGT padece por ser simultaneamente vago e percepcionado como complexo, promovendo o imobilismo (*na dúvida, não se aplica*), sendo a perequação mencionada e detalhada no conteúdo e na programação da execução do plano, apenas, de forma a cumprir com as exigências legais.

Para que um modelo de perequação urbanística funcione, é primordial o estabelecimento do conteúdo do direito de propriedade, referenciado a uma determinada localização, face às respectivas características económico-urbanísticas, para que sobre esse território se operem medidas de compensação (ou técnicas operativas de perequação) que se baseiem numa óptica redistributiva e incentivadora, e sejam transversais aos diferentes processos de execução e modelos de execução que enquadrem as futuras operações urbanísticas. No capítulo 2 refere-se a delimitação de AR e a fixação de um AUM como uma estratégia interessante para a gestão perequacionada. A emergente reforma legislativa, despoletada pela LBPPSOTU parece ir neste sentido, utilizando as **Unidades Operativas de Planeamento e Gestão** como unidades de referência para efectivar a redistribuição equitativa de benefícios e encargos, aplicando-se a todas as operações urbanísticas envolvidas em processos sistemáticos e assistemáticos.

Transferibilidade das práticas internacionais de LR para a gestão de operações integradas abrangendo vários proprietários em Portugal

De acordo com a análise efectuada à prática internacional de LR verifica-se que a transferência integral da técnica de um país para outro é praticamente impossível devido às peculiaridades de cada um no que respeita às estruturas administrativas, ao sistema de gestão territorial e ao respectivo ordenamento jurídico do urbanismo, o que pode explicar as diferenças significativas entre os métodos estudados. Porém, identificaram-se algumas medidas aplicadas nestes métodos que podem ser aplicados respondendo aos desafios colocados à prática nacional, das quais foi avaliada a sua influência na motivação dos agentes para a participação conjunta em operações urbanísticas integradas, quanto à sua eficiência e quanto à sua adequabilidade ao contexto nacional (Figura 10).

| | 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 integrarem processos societários | ● | ● | ● |
| Valores de mercado de referência das propriedades | ● | ● | ● |
| Instrumentos de incentivo | ● | ● | ● |
| Regulamentação clara e detalhada | ● | ● | ● |

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

Figura 10 – Transferibilidade de práticas internacionais ao contexto português.

Verifica-se que as práticas avaliadas que perspectivam uma influência positiva no sucesso da aplicação de operações urbanísticas conjuntas em Portugal se sistematizam em três aspectos fundamentais: i) **administração proactiva**; ii) **regulamentação clara e detalhada do processo**; iii) **instrumentos de incentivo**. Em relação ao primeiro aspecto, as alterações à prática portuguesa poderiam consistir num reforço técnico da Administração Municipal para lidar com este tipo de processos, numa maior coesão entre os organismos públicos envolvidos no processo, na recolha e tratamento sistemático de informação sobre o mercado imobiliário para que os seus valores constituam uma base de referência e de confiança para as relações entre proprietários, autoridade municipal e eventuais investidores, e em mudanças culturais que propiciem uma relação próxima e transparente entre os titulares de direitos sobre as propriedades e a administração pública. Relativamente ao segundo aspecto, a prática nacional beneficiaria de uma regulamentação detalhada da interacção entre proprietários e a sua relação com a AP nestes processos como a verificada tanto no ordenamento jurídico japonês, como no espanhol. Por último os instrumentos de incentivo que podem ser benéficos para o sucesso destes processos, sempre que os proprietários obtenham vantagens na aceitação destes processos em comparação com estratégias alternativas que passam por bloqueios ou pela ausência de colaboração. Este tipo de instrumentos pode passar pela isenção ou redução de tributos urbanísticos ou pela concessão de *bónus* de edificabilidade.

Proposta para o desenvolvimento futuro da investigação

Esta dissertação pode contribuir para a definição de uma teoria que, através das relações entre a aplicação de instrumentos compensatórios e os efeitos da sua aplicação no mercado imobiliário e na eficácia e eficiência das políticas urbanísticas, seja utilizada para a concepção de modelos de perequação. A taxonomia concebida no capítulo 2 para as componentes da transformação urbanística pode permitir o estudo das relações entre agentes e objectos em determinados processos de execução urbanística, e para estas relações a definição dos benefícios e encargos resultantes para cada agente (Figura 11).

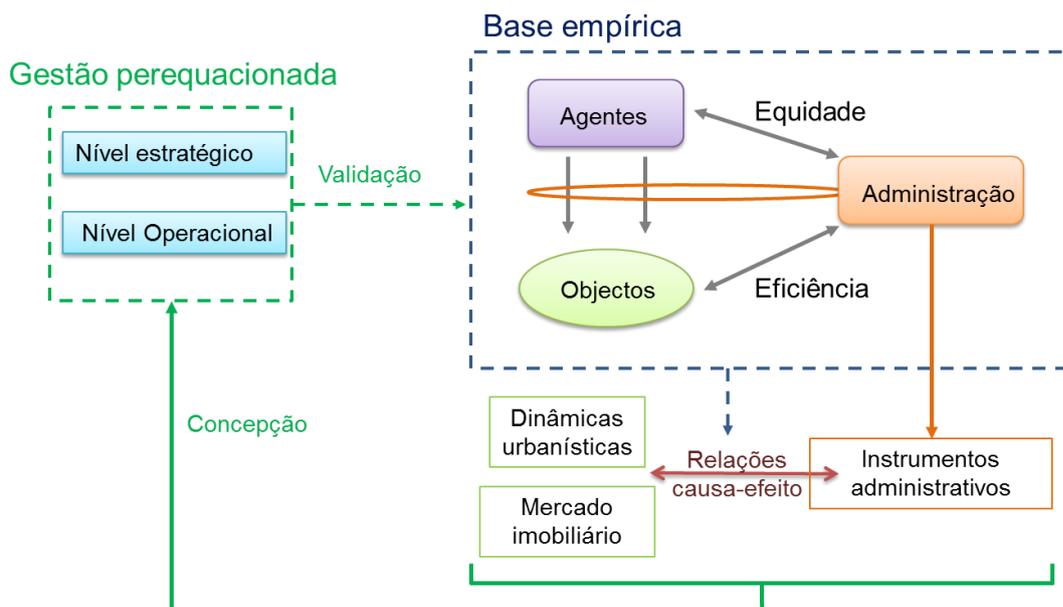


Figura 11 - Reprodução esquemática de uma metodologia para o estabelecimento de uma teoria que suporte a concepção de modelos de gestão urbanística perequacionada.

A concepção destas relações exige um estudo empírico da transformação urbanística num determinado município, através da recolha de dados sobre a evolução do mercado fundiário e imobiliário e sobre as dinâmicas urbanísticas. Pode procurar-se uma relação destes dados com a aplicação de instrumentos de política fiscal, com o investimento público na transformação urbanística, e com os instrumentos de planeamento e as práticas municipais de gestão urbanística. Este estudo exigirá, para cada processo de execução, uma decomposição da formação do preço do imobiliário, de forma a identificar neste, a influência da administração na geração de mais-valias urbanísticas e de que forma estas acompanharam uma aquisição ou alteração das facultades urbanísticas. O conhecimento das relações causa-efeito pode permitir conceber um modelo de equilíbrio entre as receitas e os investimentos municipais aplicados no urbanismo. A intervenção urbanística pode, desta forma, ser modelada de forma a minimizar as externalidades positivas e negativas produzidas aos agentes privados, através da aplicação simultânea de um leque de instrumentos adequados a cada relação agente-objecto e em cada operação urbanística, sempre que ocorra uma influência da administração que provoque uma distorção no funcionamento do mercado imobiliário.

Através destes estudos poderá constituir-se uma teoria que suporte a criação de modelos perequativos a em dois níveis distintos - estratégico e operacional. No primeiro nível, faz sentido que o território seja dividido em zonas de características urbanísticas semelhantes, correspondendo-lhe um *potencial urbanístico*, necessariamente relacionado com o nível de infraestruturas existente, e que se repercute quer na intensidade de utilização subjectiva, *quer num valor de referência das propriedades nessa zona*. Para cada uma das zonas, o valor de referência deve constituir a base valorativa a ser aplicada em: contrapartidas pela realização de operações urbanísticas; na definição dos instrumentos perequativos a serem aplicados (de natureza tributária, transferência de direitos de edificabilidade, etc.); na avaliação de propriedades para a aplicação da técnica de LR; e na concepção do valor de indemnização por expropriação. Já no nível operacional, os instrumentos aplicáveis devem ser ajustados à medida de cada intervenção, de forma a envolverem as diferenças entre os modelos de execução urbanística e entre os processos de execução urbanística que possam emergir face ao comportamento dos agentes num determinado território.

Bibliografia

Alterman, R. (2007) – “***Much more than land assembly - Land Readjustment for the supply of urban public services***” in Hong, Yu-H. e Needham, B., *Analyzing Land Readjustment - Economics, Law, and Collective Action*, pp. 57-85. Lincoln Institute of Land Policy, pp. 3-44. Cambridge, 2007.

Alterman, R. (2010) – ***Takings International - A Comparative Perspective on Land Use Regulations and Compensation Rights***. American Bar Association. Chicago, 2010.

Alterman, R. (2011) – “***Land-use regulations and property values: the “windfalls capture idea” revisited***” in Brooks, N.; Donaghy, K.; Knaapp, G., *The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning*, pp. 755-786. Oxford University Press. Oxford, 2011.

Alves Correia, F. (1989) – ***O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade***. Livraria Almedina. Coimbra, 1989.

Antunes, R. (2009) – ***Implementação de Planos de Pormenor e o Sistema de Perequação***. Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Urbanística e Gestão do Território. Lisboa, 2009.

Bačlija, I. (2011) – ***Urban management in a European context***. Urbani izziv, volume 22, nº. 2, 2011.

Bell, A. (2009) – “***Should Decreases in Property Value Caused by Regulation Be Compensated?***” in Ingram, G., Hong, Yu-H., *Property Rights and Land Policies*, pp. 232-251. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, 2009.

Bingre do Amaral, P. (2011) – ***Análise das relações da política de solos com o sistema económico – Estudo de enquadramento para a preparação da Nova Lei do Solo***. Documento técnico DGOTDU. Lisboa, 2011.

Branco, M. ;Coito, A. (2011) – ***Servidões e Restrições de Utilidade Pública***. DGOTDU. Lisboa, 2011.

Campos, V. (1987) – “***Algumas notas sobre a Edificabilidade***” in Solo Urbano. Fundação Antero de Quental – CEMAR, Ano 8º., nº. 43, Agosto/Outubro. Lisboa, 1987.

Cardeiro, J. (2009) – ***Avaliação da execução perequacionada de Planos Municipais de Ordenamento do Território***. Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Engenharia Civil. Instituto Superior Técnico. Lisboa, 2009.

Cardoso, M.; Rebelo, F.; Manta, C. (2012) – ***Aquisição de solo e planeamento público: o caso de Coimbra***. Encontro Anual da Ad Urbem – A programação na gestão territorial. Lisboa, 2012.

Carvalho, J. (2003) – ***Ordenar a Cidade***. Quarteto. Coimbra, 2003.

Carvalho, J. (2012) – ***Dos Planos à Execução Urbanística***. Almedina. Coimbra, 2012

Carvalho, J. (2013) – ***Ocupação Dispersa: Custos e benefícios à escala local***. Direção Geral do Território. 2013.

Carvalho, J. (2014) – ***Usos do solo e desafios perequativos - da escala global à local***. Workshop PERCOM, 2013. (http://projectopercom.ist.utl.pt/pdf/docs/WorkshopPERCOM_1_JorgeCarvalho.pdf acedido em Agosto de 2014).

Carvalho, J.; Oliveira, F. (2005) – ***Perequação Taxas e Cedências. Administração Urbanística em Portugal***. Edições Almedina. Coimbra, 2005.

Collier, D. (1993) – “***The Comparative Method***” in Finifter, W., *Political science: The State of the Discipline II*. American Political Science Association. Washington, 1993.

Condessa, B. (1999) – ***Metodologias de apoio à gestão de Planos Directores Municipais***. Dissertação apresentada para a obtenção de Doutoramento em Geografia pela Universitat de Barcelona. Barcelona, 1999.

Condessa, B.; Cambra, P.; Morais de Sá, A.; Ferreira, J. A. (2012a) – ***Land Readjustment Pitfalls in Portugal and the Role of Equity***. AESOP 26th Annual Congress, Ankara, 2012a.

Condessa, B.; Rodrigues, M.; Pais, C.; Morais de Sá, A. (2012b) – ***A equidade e eficiência no processo de urbanização Caracterização da prática nacional de perequação em Planos de Pormenor***. Encontro Anual da AdUrbem, Lisboa, 2012b.

Condessa, B.; Rodrigues, M.; Morais de Sá, A. (2013a) – ***Major overview of the Portuguese Land Readjustment practice in detail plans***. AESOP 27th Annual Congress. Dublin, 2013a.

Condessa, B.; Rodrigues, M.; Morais de Sá, A.; Tomé, R. (2013b) – ***Prática de Perequação nos Planos de Pormenor: características, críticas e novas perspetivas***. Encontro Anual da AdUrbem, Coimbra, 2013b.

Correia, P. (1993) – ***Políticas de Solos no Planeamento Municipal***. Fundação Calouste Gulbenkian. Lisboa, 1993.

Correia, P. (2002) – “***Aplicação de mecanismos de perequação em Plano de Pormenor***” in Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, Actas do Seminário O Sistema de Execução de Planos e a Perequação, pp. 25-39. Lisboa, 2002.

Costa-Lobo, M. (2002) – “***Os Custos do Urbanismo***” in Alves Correia, F., O Sistema Financeiro e Fiscal do Urbanismo, Actas, pp.25-29. Almedina. Coimbra, 2002.

Costa-Lobo, M. (2006) – *Administração Urbanística - Evolução Legal e a sua Prática*. IST Press. Lisboa, 2006.

Costa-Lobo, M.; Pardal, S. (2000) – “*Políticas urbanísticas nas últimas décadas*” in Pardal, S.; Costa-Lobo, M.; Correia, P., Normas Urbanísticas volume IV – Planeamento integrado do território – Elementos de Teoria Crítica, 1ª edição. DGOTDU – UTL, pp. 23-30. Lisboa, 2000.

Darbousset, C. (2011) – *Recherches sur la notion de Perequation en Droit Public*. Thèse pour le doctorate en droit. Université de LA Rochelle, 2011.

Davy, B. (2007) – “*Mandatory Happiness? Land Readjustment and Property in Germany*” in Hong, Yu-H., Needham, B., *Analyzing Land Readjustment - Economics, Law, and Collective Action*, pp. 37-55. Lincoln Institute of Land Policy, pp. 3-44. Cambridge, 2007.

Derycke, P. (1979) – *Economie et Planification Urbaines*. Presses Universitaires de France. Paris, 1979.

Diez, R. (2005) – “*Técnicas de Equidistribución de beneficios y cargas. Áreas de Reparto. Aprovechamientos Urbanísticos. Cálculos de los Aprovechamientos*” in Diez, R; Rodriguez, J., Derecho Urbanístico. Manual para Juristas y Técnicos, 6ª. Edición, pp. 493-568 e pp. 653-699. Madrid, 2005.

Dooble, W. (1982) – *Land Readjustment - A different approach to financing urbanization*. Lexington Books. Lexington, 1982.

Dransfeld, E. (2001) – *German experiences according to the interrelations between the planning system, the different land development procedures and the formation of land values (price-setting process)*. Lincoln Institute of Land Policy Conference Paper. S. Petersburg, 2001.

García-Bellido, J. (2002) – *La Reparcelación española equidistributiva y su relativa singularidad comparativa*. Conference paper. Cambridge, 2002.

García-Bellido, J; Diego, G. (2005) – *Propuesta para la Configuración de una Teoría General de la Gestión Urbanística*. Scripta Nova, Vol. IX, núm. 196, 2005.

Hayashi, K. (2007) – *Land readjustment in international perspectives: applicability and constraints of technology transfer in urban restructure*. JICA training course on urban development and land readjustment. Tokyo, 2007. Disponível em: <http://www.earoph.info/pdf/2000papers/31.pdf> [acedido em 10 April de 2014].

Hardin, G. (1968) – *The tragedy of the commons*. Science, Volume 162, No. 3859, pp. 1243-1248, 1968.

Hong, Yu-H. (2007) – “*Assembling Land for Urban Development: Issues and Opportunities*” in Hong, Yu-H., Needham, B., *Analyzing Land Readjustment - Economics, Law, and Collective Action*. Lincoln Institute of Land Policy, pp. 3-44. Cambridge, 2007.

- Johnston, R.; Madison, M. (1997) – ***From Landmarks to Landscapes: A Review of Current Practices in the Transfer of Development Rights***. Journal of the American Planning Association Vol. 63, issue 2, pp. 365-378, 1997.
- Larsson, G. (1997) – ***Land Readjustment: A tool for urban development***. Habitat International, 21 (2), pp.141-152. Stockholm, 1997.
- Leigh, N. (2000) – ***Promoting More Equitable Brownfield Redevelopment: Promising Approaches for Land Banks and Other Community Land Development Entities***. Lincoln Institute of Land Policy working paper. Cambridge, 2000.
- Lichfield, N.; Connellan, O. (2000) – ***Land Value Taxation for the Benefit of the Community: A Review of the Current Situation in the European Union***. Lincoln Institute of Land Policy working paper. Cambridge, 2000.
- Lobo, C. (2011) – ***A lei do solo: vertente financeira e fiscal – Estudo de enquadramento para a preparação da Nova Lei do Solo***. Documento técnico DGOTDU. Lisboa, 2011.
- Lopes, D. (2006) – ***Planos especiais de ordenamento do território: regime e experiência portugueses em matéria de coordenação, execução e perequação***. RevCEDOUA, Nº 17, Ano IX, pp 83-93, 2006.
- Louw, E. (2008) – ***Land Assembly for urban transformation - The case of 's-Hertogenbosch in The Netherlands***, Land Use Policy, Vol. 25,pp. 69-80, 2008.
- Manuel Carvalho, J. (2005) – ***Planeamento Urbanístico e Valor Imobiliário – as parcerias público-privado: teorias, metodologia, potencial***. Principia. Cascais, 2005.
- Meindl, R. (2001) – ***Land Reallocation in Cities on the basis of the German Federal Building Code***. International Conference on Land Management and Land Readjustment as tools of Urban Planning on Developing Areas. Nicosia, 2001.
- Monteiro, C. (2006) – ***A perequação compensatória dos encargos e benefícios do planeamento urbanístico***. Separata de estudos jurídicos e económicos em homenagem a António de Luciano Sousa Franco. Lisboa, 2006.
- Monteiro, C. (2008) – ***Building rights as property rights - The dissociation between building rights and land property rights in Portugal***. II Symposium on Planning, Law and Property Rights. Warsaw, 2008.
- Moraes Cardoso, I. (2011) – ***Análise comparativa das Leis de Solos de Países Europeus – Estudo de enquadramento para a preparação da Nova Lei do Solo***. Documento técnico DGOTDU. Lisboa, 2011.

- Müller-Jökel, R. (2001) – **German Land Readjustment - Ecological, Economic and Social Land Management**. FIG Working Week 2001. Seoul, 2001.
- Müller-Jökel, R. (2002) – **Land Evaluation in Urban Development Process in Germany**. FIG XXII International Congress. Washington D.C., 2002.
- Muñoz-Gielen, D. (2010) – **Capturing value increase in urban redevelopment**. Doctoral Thesis, Radboud University. Nijmegen, 2010.
- Muñoz-Gielen, D.;Altes, W. (2007) – **Lessons from Valencia: Separating infrastructure provision from land ownership**. Town Planning Review, Vol. 78, issue 1, pp. 61-80. 2007.
- Nunes da Silva, F. (2002) – “**A aplicação da perequação: do Plano Director Municipal ao Plano de Pormenor**” in Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, Actas do Seminário O Sistema de Execução de Planos e a Perequação, pp. 161-172. Lisboa, 2002.
- Oestereich, J. (2000) – **Land and Property rights: some remarks on basic concepts and general perspectives**. Habitat International, Vol. 24, pp. 221-230, 2000.
- Oliveira, F. (2002) – **Sistemas e Instrumentos de Execução dos Planos**. Almedina. Coimbra, 2002.
- Oliveira, F (2003) – **Perequação, Expropriações e Avaliações**. VerCEDOUA, Nº 12, Ano VI, pp 43-63, 2003.
- Oliveira, F (2010) – **Direito do Urbanismo - Do Planeamento à Gestão**. CEJUR. Coimbra, 2010.
- Pais, C. (2010) – **Execução urbanística: Referencial Teórico/Operativo**. Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Planeamento Regional e Urbano. Universidade de Aveiro. Aveiro, 2010.
- Pardal, S. (2010) – **Planos territoriais, direito da propriedade e gestão fundiária**. XIII Jornadas da AUP “Planos para o século XXI”. Póvoa de Varzim, 20 e 21 de Maio de 2010.
- Pardal, S.; Costa-Lobo, M.; Correia, P. (1991) – **Normas Urbanísticas volume II – Desenho Urbano, Perímetros Urbanos, Apreciação de Planos**. DGOT – UTL. Lisboa, 1991.
- Pardal, S.; Pinheiro, Z. (2000) – “**O direito de alterar o uso do solo, de edificar e de urbanizar**” in Pardal, S.; Costa-Lobo, M.; Correia, P., Normas Urbanísticas volume IV – Planeamento integrado do território – Elementos de Teoria Crítica, 1ª edição. DGOTDU – UTL, pp. 37-44. Lisboa, 2000.
- Pardal, S.; Costa-Lobo, M. (2000) – “**O conceito de planeamento**” in Pardal, S.; Costa-Lobo, M.; Correia, P., Normas Urbanísticas volume IV – Planeamento integrado do território – Elementos de Teoria Crítica, 1ª edição. DGOTDU – UTL, pp. 1-22. Lisboa, 2000.

Pizor, P. (1978) – ***A review of Transfer of Development Rights***. The Appraisal Journal, Vol. 46, Issue 3, pp. 386-396, 1978.

Polo, J. (2009) – ***El aprovechamiento tipo y la evolución de las transferências de aprovechamiento***. Tesis Doctorales de la Universidad de Alicante, Alicante, 2009.

Prudêncio, T. (2014) – ***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, Instituto Superior Técnico, 2014.

Renard, V. (2006) – ***Compensation Rights for Reduction in Property Values Due To Planning Decisions: The Case of France***. Washington University Global Studies Law Review, Volume 5, Issue 3, pp. 523-534, 2006. Disponível em http://openscholarship.wustl.edu/law_globalstudies/vol5/iss3/5 [acedido em 15 de Setembro de 2014].

Renard, V. (2007) – ***Property rights and the “transfer of development rights” - Questions of efficiency and equity***. Town Planning Review, vol. 78, issue 1, 2007.

Renard, V. (2009) – ***“Property Rights Protection and Spatial Planning in European Countries”*** in Ingram, G., Hong, Yu-H., *Property Rights and Land Policies*, pp. 216-230. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, 2009.

Ribeiro dos Santos, M., Sagarra i Trias, F. (2011) – ***Trading properties after the earthquake: the rebuilding of eighteenth-century Lisbon***. Planning Perspectives, Vol. 26, Issue 2, pp. 301–311, 2011.

Rodrigues, E. (2012) ***“Compensações Urbanísticas: Uma tripla perspectiva”*** in Oliveira, F., *Direito do urbanismo e do ordenamento do território - Estudos*. Almedina, pp. 121-156. Coimbra, 2012.

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.

Simões, J. (2000) – ***Os Mecanismos de Perequação do DL 380/99. Análise e comparação de algumas experiências***. VII Jornadas da Associação dos Urbanistas Portugueses, Lisboa, 22 e 23 de Setembro de 2000.

Sonnenberg, J. (1994) – ***Urban Land Readjustment by “kukaku-Seiri” and improved legal protection***. FIG XX International Congress. Melbourne, 1994.

Sorensen, A. (2000) – ***Land Readjustment and Metropolitan Growth: an Examination of Land Development and Urban Sprawl in the Tokyo Metropolitan Area***. Progress in Planning, 53(4), pp. 1-113, 2000.

Sorensen, A. (2007) – “**Consensus, Persuasion and Opposition**” in Hong, Yu-H., Needham, B., *Analyzing Land Readjustment - Economics, Law, and Collective Action*. Lincoln Institute of Land Policy, pp. 3-44. Cambridge, 2007.

Schrock, M. (2012) – **The Potential use of Land Readjustment as an Urban Redevelopment Strategy in the United States: Assessing Net Economic Value**. Msc thesis. Massachusetts Institute of Technology. 2012.

Souza, F. (2009) – **Métodos de Planejamento Urbano**. Paulo's Editora. São Paulo, 2009.

Tan, R., Beckmann, V., van den Berg, L., & Qu, F. (2009) – **Governing farmland conversion: Comparing China with the Netherlands and Germany**. *Land Use Policy*, Vol. 26, 2009.

Tavares, L. – **Modelo de Financiamento de Operações Urbanísticas - Desafios e Oportunidades**. Workshop projecto PERCOM, 2014.

(http://projectopercom.ist.utl.pt/pdf/docs/WorkshopPERCOM_2_LVT.pdf acessado em Agosto de 2014).

Turk, S. e Altes, W. (2009) – **Applicability of Land Readjustment Method in Urban Renewal: An Examination of Three Cases in Turkey**. FIG Working Week 2009, Eilat, 2009.

Urbani, P. (2008) – **Concertação Urbanística e Perequação**. IV Conferência do Direito à Cidade, Lisboa, 18 de Junho de 2008.

Van der Krabben, E.; Jacobs, H. (2013) – **Public land development as a strategic tool for redevelopment: Reflections on the Dutch experience**. *Land Use Policy*, Vol. 30, Issue 1, pp. 774-783, 2013.

Van der Veen, M.; Spaans, M.; Janssen-Jansen, L. (2010) – **Using compensation instruments as a vehicle to improve spatial planning: Challenges and opportunities**. *Land Use Policy*. 2010, Vol. 27, 2010.

Van Dijk, T. (2002) – **Export of Planning Knowledge Needs Comparative Analysis: The case of applying Western Land Consolidation Experience in Central Europe**. *European Planning Studies*, Vol. 10, nº7. 2002.

Van Dijk, T.; Muñoz-Gielen, D.; Groetelaers, D. (2007) – **Expanding cities: A grounded conceptual model that allows comparing systems of greenfield land development**. *Town Planning Review*, Liverpool University Press, Vol. 78, Issue 3, May 2007.

Viitanen, K. (2002) – **The Finnish Urban Land Readjustment Procedure in an International Context - What Can Be Learned Commonly**. *Tools for Land Management and Development: Land Readjustment*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, 2002.

Virtanen, P.; Verlaet, J. (1999) – **Urban Land Policy - Goals and Instruments**. IFHP Working Party on Urban Land Policy Report, Second Edition. IFHP. 1999.