

Renda Fundiária, Ordenamento e Perequação

Jorge Carvalho

outubro 2012

(Comunicação apresentada no 8º Congresso Internacional Cidade Virtual e Território, com o tema Produzir Uma Nova Utopia Urbana, virtualidades, possibilidades e experiências, Rio de Janeiro)

Resumo:

O valor do solo (**Renda Fundiária** - RF) depende em grande parte do seu uso e da sua expectativa de uso. O uso do solo está muito dependente das decisões tomadas no âmbito do **Ordenamento do Território** (OT). O OT ignora, muitas vezes, a evolução da RF por ele próprio originada, para além de não equacionar e não dar resposta às contradições, no que ao uso do solo diz respeito, entre interesse coletivo e interesses individuais. Estas contradições, muito profundas, prejudicam a eficácia do OT, já que proprietários e promotores, de forma legal ou ilegal, procuram e não raro conseguem fazer vingar as suas pretensões fundiárias. Defende-se, neste artigo, a importância da **Perequação** para tornar mais convergentes o interesse coletivo e os diversos interesses individuais e para melhorar o funcionamento do mercado fundiário. Perspetivam-se, ainda, arquiteturas perequativas de diversa abrangência geográfica, nomeadamente entre uso urbano e rural e entre os diversos usos urbanos.

Renda Fundiária, Ordenamento e Perequação

Há bastante tempo que trabalho este tema.

Está presente no livro “Ordenar a Cidade”¹, é central no “Perequação, Taxas e Cedências”² e volta a estar presente no livro “Dos Planos à Execução Urbanística”³. Concebi mecanismos perequativos para o Plano de Urbanização de Évora que vieram a ser reproduzidos na legislação portuguesa (DL 380/99, artigos 139.º e 141.º); voltei a aplicá-los, com ajustes, em planos da Póvoa de Varzim e de Oliveira de Azeméis. Mais recentemente, tenho procurado conceber mecanismos executórios e perequativos para diversos planos de pormenor e para diversas parcerias urbanísticas, nos concelhos de Almada e Maia e em Fátima. Senti-me impelido a repensar o tema, de forma mais alargada, ao participar (em 2011) em Comissão Técnica constituída para a elaboração de uma “Lei do Solo”⁴ e atualmente (2012) em Comissão Consultiva para uma “Lei de Bases do Solo, Ordenamento do Território e Urbanismo”.

Abordo-o aqui de forma sucinta, mais integrada e alargada do que antes o fiz, procurando explicitar e justificar a seguinte tese:

A Renda Fundiária é questão central em qualquer processo de ocupação do Território. Para ser eficaz, o Ordenamento deve considerar e calcular a evolução dessa renda, especialmente a por ele originada, adotando mecanismos perequativos tendentes à sua distribuição criteriosa.

1. Solo, usos e renda fundiária

1.1. O Solo desempenha, basicamente, três funções: a ambiental, necessária à manutenção de equilíbrios ecológicos e, em última análise, à sobrevivência do Homem; a produtiva, correspondente à atividade económica primária, agricultura, exploração florestal e extração mineira; e a de suporte, de habitações, fábricas, infraestruturas, edificação em geral.

A afetação do solo a um determinado uso tem sempre consequências, ambientais e vivenciais, e também no valor económico de cada propriedade.

1.2. O solo não foi criado pelo Homem, não tem custo de produção. O valor do solo decorre do seu uso e, sobretudo, da sua expectativa de uso. Por isso se considera que todo o seu valor é renda fundiária.

¹ Jorge Carvalho, 2003, “Ordenar a Cidade”, Quarteto, Coimbra; em reedição por Almedina, Coimbra

² Jorge Carvalho e Fernanda Paula Oliveira, 2003, “Perequação, Taxas e Cedências”, Almedina, Coimbra

³ Jorge Carvalho, 2012, “Dos Planos à Execução Urbanística”, Almedina, Coimbra

⁴ Ver site <http://novaleidosolo.dgotdu.pt>

Na sociedade atual, crescentemente urbanizada, os usos mais valorizados são sem dúvida os edificatórios. As cidades crescem, vão-se estendendo infraestruturas e espalhando edificações, criando expectativas que vão aumentando a renda fundiária dos terrenos envolventes. O processo urbano, de progressiva afetação de solos até aí agrícolas ou florestais à urbanização e edificação, gera nesses solos mais-valias muito vultuosas.

Exemplificando, com uma qualquer cidade média portuguesa: uma parcela de 1 ha destinada a uso florestal e localizada na periferia da cidade pode valer 50 000€ (5€/m²), valor decorrente da sua localização e consequentes expectativas, já que se distante da cidade poderia valer 1€/m²; sendo essa parcela destinada a uso urbano, admitindo 50 fogos/ha, poderá passar a valer 1 milhão de €, multiplicando por 20 o valor anterior.

1.3. Coloca-se então uma questão da maior pertinência: saber quem arrecada e quem devia arrecadar esta vultuosa mais-valia⁵ criada com a transformação do solo rural em urbano.

Perfilam-se à partida três hipóteses, de decisão essencialmente política:

- Apropriação pelo Estado⁶, já que as mais-valias decorrem de todo um processo coletivo de construção da cidade e poderão ser aplicadas em programas sociais ou de desenvolvimento económico.
- Apropriação pelos proprietários, que não terão contribuído para a sua valorização, mas são detentores de direitos.
- Apropriação pelos promotores imobiliários, estimulando e premiando a sua iniciativa.

Admitindo-se que os proprietários ficam com uma parte das mais-valias, coloca-se ainda uma segunda questão: saber como se fará entre eles a repartição, sendo certo que os instrumentos urbanísticos, nomeadamente os planos, são por natureza diferenciadores de usos e, em consequência, da valoração de cada propriedade.

1.3. Focámo-nos, até aqui, na alteração de usos agrícolas ou florestais para usos edificatórios. Mas o solo desempenha ainda uma indispensável função ambiental, a qual se confronta, muitas vezes, com as outras duas.

As atividades agrícolas e florestais evoluem para monoproduções extensivas ou tendem a ser abandonadas, ameaçando, não raro e em ambos os casos, equilíbrios ecológicos.

A edificação, sendo altamente valorizadora do solo, tende a multiplicar-se sem respeitar potencialidades agrícolas ou valores ambientais.

A função ambiental vai sendo crescentemente defendida, exatamente porque as demais a

⁵ De notar que a transformação do solo rural em urbano exige espaço público, infraestruturas, equipamentos, afigurando-se inequívoco que as receitas das operações urbanísticas devem assegurar esse financiamento. Neste pressuposto, para o cálculo da mais-valia há que abater do valor final todos os investimentos realizados.

⁶ Aqui, como em todo o texto, refiro "Estado" no sentido amplo, como sinónimo de Administração Pública e incluindo Municípios.

ameaçam. Vão sendo instituídas restrições à utilização do solo por razões ambientais. E vai surgindo a ideia de remunerar o seu desempenho ecológico.

A questão tem-se colocado na relação entre Estados; mas coloca-se também dentro de cada país e de cada município, condicionando perspectivas de desenvolvimento local e pondo em causa direitos de propriedade.

Em toda esta problemática ressalta a relevância dos usos do solo para a evolução, em cada local, da respetiva renda fundiária.

2. Ordenamento do Território: objetivo e instrumentos habituais.

2.1. É consensual que os usos do solo têm que ser perspectivados de forma global, já que cada um deles se relaciona com os outros, tem exigências funcionais, origina impactos ambientais. É esse o papel fundamental do Ordenamento do Território: prosseguir, na perspectiva do interesse coletivo, um uso racional do solo.

2.2. Para cumprir essa atribuição, o Estado pode mobilizar vários instrumentos, os quais podem agrupar-se nas seguintes famílias:

- Referencial normativo genérico (enquadrador, orientador e disciplinador).
- Planos de ordenamento e restrições de utilidade pública (ainda orientadores e disciplinadores, mas já considerando e diferenciando cada local).
- Fiscalidade e financiamento (meios indiretos, suscitando comportamentos difusos).
- Instrumentos públicos executórios (mecanismos diretos, fazendo acontecer).
- Licenciamento de operações privadas de ocupação do solo (dependentes da iniciativa dos proprietários)
- Fiscalização e instrumentos sancionatórios.

2.3. Para se alcançar um ordenamento eficaz é necessária uma utilização articulada e coerente de todos estes instrumentos, o que não acontece em muitos países. A fiscalidade poucas vezes é assumida como instrumento de ordenamento. Os instrumentos públicos executórios são pouco mobilizados. A ação de Ordenamento remete-se, não raro, a uma política fundiária passiva, assente sobretudo em regras de utilização do solo e em licenciamento, excessivamente dependente de iniciativas privadas casuísticas e do funcionamento do mercado.

2.4. Atente-se, ainda, neste silogismo: o Ordenamento traduz-se obrigatoriamente na diferenciação de usos; a diferenciação de usos influencia fortemente o valor de cada

propriedade; logo, o Ordenamento tem como consequência inevitável a diferenciação de valores do solo.

Não obstante, verifica-se que na maioria dos casos os Sistemas de Ordenamento quase ignoram as alterações de valor do solo que eles próprios originam. Confrontam-se, então, inevitavelmente, com interesses e dinâmicas dos detentores da propriedade do solo.

3. Ocupação do solo: dinâmicas atuais

3.1. Sublinhei que o valor do solo depende do seu uso e da sua expectativa de uso e que atualmente é sobretudo o uso edificatório que valoriza a propriedade.

Não é de estranhar, portanto, que os proprietários procurem afetar o solo à urbanização e à edificação. Numa sociedade de mercado, é expectável e legítimo que os proprietários procurem alcançar com a sua propriedade a máxima vantagem económica.

Tal afetação (e vantagem) poderá ser alcançada por duas formas:

- Efetiva infraestruturação e/ou edificação da propriedade.
- Obtenção do estatuto de solo urbano através de instrumentos legais, nomeadamente planos de ordenamento.

Olhando para dinâmicas contemporâneas de ocupação do solo, facilmente se encontram espelhadas na paisagem as lógicas inerentes aos interesses dos proprietários: densidades excessivas nalguns locais; edificações e urbanizações dispersas e fragmentadas, ocupando áreas cada vez mais vastas; muitos terrenos com o estatuto de urbano sem qualquer uso; edifícios “abandonados”.

É isto o que tem acontecido em muitos locais, nomeadamente em Portugal. Nos primeiros casos ocorreu rentabilização fundiária direta. Os últimos traduzem o encarar do imobiliário como aplicação de capital, crente da evolução positiva da renda fundiária.

3.2. Estas ocorrências permitem a ilação de que o Ordenamento do Território não tem sido eficaz, nomeadamente por não ter sido capaz de disciplinar a já esperada/natural busca de renda fundiária por parte da propriedade privada.

Numa sociedade de mercado, onde é valorizada a propriedade privada e a livre iniciativa, o Ordenamento do Território, por natureza coletivo, enfrenta naturais contradições e dificuldades. Lida mal com as reais dinâmicas de transformação que vão ocorrendo no território; enreda-se em teias burocráticas; remete-se, não raro, como já se referiu, a uma política fundiária passiva.

Existem, no que ao solo diz respeito, fortes contradições entre o interesse coletivo e os interesses individuais, facto facilmente explicável através de exemplos:

- A sociedade, no seu todo, vai dando cada vez mais importância à função ambiental; não obstante, ela é de remuneração nula para a propriedade privada.
- Há algum consenso sobre as vantagens da concentração edificatória; mas o interesse dominante dos proprietários é o de afetar cada parcela à construção, gerando uma ocupação dispersa.
- Uma parcela livre em bairro consolidado deverá, para os seus residentes, ser aproveitada para jardim, creche ou estacionamento; na perspectiva do proprietário deverá destinar-se a edifício, com dimensão igual ou maior que a dos existentes.

O Ordenamento não deveria ignorar estas contradições que, não encaradas de frente, têm consequências inevitáveis. De forma legal, ilegal, ou nos interstícios da lei, por ação ou por inação, proprietários e promotores vão fazendo valer os seus interesses, com forte impactos no território.

4. Ordenamento do Território: instrumentos necessários.

4.1. Para um Ordenamento eficaz afigura-se hoje necessário:

- Uma normativa que não incida apenas no reconhecimento de usos adequados e desadequados para cada parcela de solo, mas que considere também a consequente evolução da renda fundiária e que estabeleça regras tendentes à sua distribuição equitativa e racional entre os proprietários.
- Uma administração pública ativa, fazendo acontecer o que é necessário que aconteça e reunindo para tal os agentes e meios necessários.

Para o efeito, o Estado deveria conceber uma utilização coerente, articulada e perequativa de todos os instrumentos ao seu dispor, enumerados em 2.2, incluindo a fiscalidade e a ação executória direta

4.3. Para uma orientação genérica das muitas e diversas iniciativas que vão ocorrendo no território, é adequada a institucionalização de um quadro normativo que, atendendo às contradições existentes, ajude à convergência entre interesses coletivos e interesses dos proprietários.

Para tal, um instrumento eficaz é o da fiscalidade sobre o imobiliário, se concebido para incentivar as atitudes desejáveis e para penalizar as indesejáveis.

Bons impostos, na perspectiva do ordenamento, são os de valor significativo, pagos periodicamente e incidindo sobre o rendimento potencial correspondente ao uso desejável⁷:

- de valor significativo para que influencie a atitude dos proprietários;

⁷ Jorge Carvalho, 2003, "Ordenar a Cidade", páginas 313 a 318

- pagos periodicamente, para que seja socialmente suportável;
- incidindo sobre o rendimento potencial do uso desejável, para contrariar a falta ou insuficiência de uso.

Impostos com estas características, complementados por reduções e agravamentos criteriosos, constituem uma importante “música de fundo”, capaz de originar comportamentos genericamente adequados por parte dos proprietários.

4.4. Nalguns casos é necessário mais do que isto, importa fazer acontecer.

Em todo o processo de ordenamento é importante sublinhar o fator tempo e o fator prioridade, distinguindo rotinas de intervenções estratégicas. Estas exigem programa e localização específicos e exigem iniciativa pública que as dinamize.

Tal iniciativa pode corresponder a iniciativa pública direta, porventura com perspectiva empresarial. Mas pode traduzir-se na dinamização de parcerias entre proprietários e promotores; ainda nestes casos, para assegurar resultados, o Estado tem que se dispor a desempenhar uma função supletiva, recorrendo, se necessário, a mecanismos de expropriação e/ou de venda forçada.

Em qualquer caso, é de sublinhar que a existência de regras que assegurem direitos iguais para propriedades e iniciativas similares é da maior importância para um mais fácil entendimento entre parceiros.

4.5. Para a disciplina das operações urbanísticas que vão ocorrendo no território, há que não esquecer que nem todas se conformam com as normas legais em vigor. Acontecem numerosas ocupações ilegais, algumas delas de grande dimensão. Foi o caso dos “loteamentos clandestinos” dominantes nos anos 60 e 70 na metade sul de Portugal. É o caso das “favelas” do Brasil. É o caso dos enormes parcelamentos que vão ocorrendo em muitas cidades africanas, partindo de formas de propriedade pré-coloniais.

O argumento que tenho vindo a desenvolver, aplicável à disciplina das operações legais, mantém a sua validade quando confrontado com as ilegais. Estas importam, tanto quanto as primeiras, ao ordenamento do território, havendo que saber como as contrariar ou enquadrar.

Para evitar a sua proliferação há que recorrer, naturalmente, à ação fiscalizadora, mas sobretudo a ações preventivas; e essas só podem ser a de uma oferta alternativa de iniciativa pública. Aplicam-se aqui, pois, de forma reforçada, as observações constantes no ponto anterior relativas à necessidade de uma intervenção pública mais ativa. A propriedade pública do solo, como acontece em muitas cidades africanas, constitui um trunfo importantíssimo para o êxito destas operações.

Nos processos de reabilitação das áreas já ocupadas, é prática corrente o estabelecimento de direitos e deveres equitativos entre possuidores de lotes e de edifícios. Nos ajustes relativos às parcelas iniciais é habitual a adoção de mecanismos perequativos (mesmo que o vocábulo “perequação”, conceito que à frente abordarei, não seja utilizado).

4.6. Em qualquer caso, para um ordenamento eficaz, é muito importante o estabelecimento de direitos e deveres, claros e transparentes, de proprietários, promotores, utilizadores e do próprio Estado

No que à propriedade diz respeito, os direitos associam-se inevitavelmente a usos e, estes, a renda fundiária. Para assegurar uma distribuição justa dessa renda as regras cartografadas para uma ocupação ordenada não são suficientes, têm que ser complementadas por mecanismos de natureza compensatória.

Não menos importante é a fixação dos deveres de cada proprietário, e de cada utilizador, tendo em atenção a função social da propriedade. Em tais deveres deve estar incluída uma utilização adequada e efetiva, evitando situações de abandono e desperdício; e deve estar incluída, também, a assunção dos encargos inerentes à valorização do solo.

Trata-se, no essencial, de criar um quadro de direitos e deveres que facilite a convergência entre os interesses privados (individualizados) e os interesses coletivos que o ordenamento deve visar.

5. Perequação: conceito e potencialidades

5.1. Sugere-se, concretamente, que se adicione Perequação aos instrumentos de ordenamento já elencados.

O conceito de Perequação pode ser formulado de forma simples e já operativa: conjunto de princípios, normativa e procedimentos que corrijam ou compensem as desigualdades criadas por instrumentos de ordenamento do território. Estes, pela sua própria natureza, diferenciam os usos admitidos para os diversos locais; nalguns casos, tratam propriedades similares de forma diferenciada, com consequências significativas na evolução da respetiva renda fundiária; nestes casos, devem ser complementados por mecanismos de perequação que corrijam ou compensem a desigualdade criada.

Assim sendo, a perequação pode considerar-se como um imperativo de justiça e até como sendo obrigação constitucional, face ao princípio da igualdade⁸.

⁸ Alves Correia, 1989, “O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade”, Almedina, Coimbra.

5.2. Concordando com tal visão, defendo aqui, sobretudo, a opinião de que a perequação pode ser de grande utilidade para um melhor ordenamento do território.

Desde logo, a possibilidade de criar mecanismos de compensação entre usos urbanos, agrícola-florestais e ambientais (e, no domínio dos urbanos, entre os edificatórios e os infraestruturais) coloca os diversos proprietários perante uma maior neutralidade dos instrumentos de ordenamento, originando uma renda fundiária melhor distribuída e interesses individuais e coletivos mais concordantes.

5.3. A perequação é muito importante, também, para melhorar o funcionamento do mercado imobiliário. Trata-se de um mercado por natureza especulativo, porque sobre ele não existe suficiente informação e porque muito sujeito a externalidades.

A insuficiente informação está fortemente associada ao facto do seu valor ser muito dependente do uso que possa vir a ter, uso esse condicionado por decisões do Estado. A fixação de direitos e deveres-padrão facilita uma informação estável e eficaz, condições necessárias para que o mercado se torne mais transparente.

As transformações do solo, nomeadamente as infraestruturais e as edificatórias, originam fortes externalidades, não incluídas nos preços de produção nem nos valores de transação. A fixação de encargo padrão para todos os promotores permite a internalização de uma parte significativa dessas externalidades, a referente às infraestruturas.

5.3. Ainda, como já se referiu, afigura-se que para um ordenamento eficaz é indispensável que o Estado assegure a ocorrência de operações identificadas como estratégicas ou prioritárias. E afigura-se que, na situação atual (Estado com poucos meios e pouca vontade de os ter), há que recorrer, para tal, a parcerias entre privados e público-privadas.

Ora, para a organização de parcerias é indispensável a fixação de direitos-padrão e de deveres-padrão, que tratem de forma igual propriedades similares e iniciativas similares. Referenciais claros, transparentes e “perequativos”, são condição indispensável para um clima de confiança em que os parceiros se possam entender.

6. Esboço de arquitetura perequativa.

6.1. Para que um sistema perequativo possa funcionar colocam-se, à partida e em qualquer caso, três requisitos:

- A fixação para cada área (mais ou menos abrangente) de um uso padrão, assumido como direito. Para tal, contrariamente à prática dominante, há que dissociar esse direito (abstrato) do proprietário do uso (concreto) previsto por plano para o respetivo terreno.

- A ocorrência de compensação nos casos em que o uso previsto pelo plano origine renda fundiária significativamente superior ou inferior à decorrente do direito fixado.
- O resultado da perequação ser de soma nula. Para que uns sejam compensados têm que existir outros que compensem. Pode ocorrer exceção, mas apenas em situações pontuais, quando o Estado entenda assumir o diferencial.

6.2. Pense-se, para começar, na perequação a uma **escala global**, à escala de um país ou de uma região, confrontando usos agrícola-florestais, usos urbanos e desempenhos ambientais.

Podem conceber-se sistemas muito igualitários, traduzidos na coletivização do solo urbanizável (como ocorreu nos países socialistas e não só), na socialização do direito de construir (como se praticou na Suécia), ou na socialização da totalidade das mais-valias (como em tempos se tentou em vários países, nomeadamente na Alemanha).⁹ Nestas situações há um nivelar por baixo do direito de propriedade, libertando renda fundiária suficiente para compensar eventuais restrições e ainda para cobrir funções sociais significativas.

Mas há justificação para distinguir áreas rurais das áreas urbanizáveis localizadas na envolvente direta das cidades. Pode considerar-se que, tendo características locativas diferentes, justificam por isso tratamento diferenciado. Mesmo assim, é inegável que os desempenhos ambientais das áreas de coberto vegetal, especialmente de algumas delas, produzem externalidades positivas que favorecem as urbanas, justificando-se que sejam adotados entre ambas mecanismos de compensação.

6.3. Para o **solo rural** um possível sistema perequativo poderia traduzir-se, a traços largos:

- Em direito de propriedade bem explicitado, associado a usos agrícolas e florestais correntes.
- Em pagamento sempre que seja autorizado uso mais remunerador, nomeadamente o edificatório, de valor proporcional à vantagem adquirida.
- Em compensação perante inibições por razões ambientais aos usos correntes, com ressarcimento do prejuízo causado.
- Na criação de um “fundo eco-perequativo” que gerisse recebimentos e pagamentos. Este fundo e a sua gestão teriam que ser de âmbito nacional, para que a perequação se fizesse também entre municípios.

Dos impostos sobre a propriedade pagos pelo solo urbano, uma percentagem poderia ser afeta ao referido fundo, para compensação de externalidades. Tal compensação poderia

⁹ Jorge Carvalho, 2003, “Ordenar a Cidade”, página 291 a 293

reportar-se à generalidade das áreas rurais com especial desempenho ecológico. Mas poderia destinar-se, especialmente, a compensar as áreas agrícolas e florestais que hoje são parte integrante de cada cidade alargada e que deverão manter esse uso, qualificando os usos urbanos com que se interligam.

6.4. Aborde-se agora a perequação no âmbito de **territórios urbanos**, começando por chamar a atenção para a grande diversidade dos usos existentes no seu seio. Muitos deles correspondem a funções lucrativas, essencialmente edificatórias, as quais podem ainda apresentar entre si densidades muito diferenciadas. Outros correspondem essencialmente a encargos urbanísticos (equipamentos, espaços verdes, infraestruturas, espaço público em geral), cujos custos de construção inicial (e, posteriormente, de gestão/conservação) alguém terá que suportar.

Decorre desta realidade a necessidade de perspetivar a perequação em duas óticas relativamente autónomas, mesmo que complementares: a da perequação dos benefícios (entenda-se edificabilidade) e a da perequação dos custos (de urbanização).

De notar, também, que a desigualdade se coloca em diversos âmbitos, que poderemos reduzir a dois:

- O âmbito dos planos zonamento, nos quais o território é dividido em zonas do uso dominante. Surgem assim, por um lado, as zonas terciárias, habitacionais e industriais, todas elas valorizadoras do solo. E surgem, por outro lado, os grandes parques verdes, os complexos escolares e desportivos, as vias de tráfego rápido sem construção adjacente, funções que o mercado fundiário não remunera.

- O âmbito dos planos desenho, em que são delimitados lotes urbanos destinados à construção, mas também arruamentos, praças, zonas verde e equipamentos locais.

As diferenciações de uso (e de valor) do solo urbanizável são originadas, então, pelo zonamento e pelo desenho urbano. Assim sendo, a perequação compensatória dessa diferenciação deverá perspetivar-se nesses dois âmbitos, complementares entre si.

6.5. Estabelecido o princípio, coloca-se a questão de como conceber uma arquitetura perequativa¹⁰ no âmbito de territórios urbanos.

Da teoria e prática desenvolvidas, em conformidade com o referido em 6.1, decorrem as seguintes recomendações metodológicas:

- Cada sistema perequativo deve reportar-se a uma concreta abrangência territorial, a uma área para o efeito bem delimitada. À escala urbana mais alargada pode considerar-se a totalidade de uma cidade, ou pode dividir-se essa cidade em diversas áreas, cada uma

¹⁰ Jorge Carvalho e Fernanda Paula Oliveira, 2003, "Perequação, Taxas e Cedências", páginas 31 a 54

delas com características similares. A escala local pode ser a de bairro, ou a de uma concreta intervenção que exija parceria.

- Para cada abrangência territorial deve ser estabelecido um benefício padrão e um encargo padrão. Estes não devem ser discricionários, devem resultar de cálculos concretos e públicos decorrentes das disposições dos planos.

- A cada propriedade deve ser reconhecido o direito a benefício padrão (que pode traduzir-se em m² de edificabilidade/ m² de terreno) e o dever de suportar um encargo padrão (que pode traduzir-se em €/ m² de edificabilidade).

- Ocorrendo desvios entre o que o plano (ou a licença) prevê para uma determinada propriedade e os direitos para ela estabelecidos, terá que haver lugar a uma compensação. Esta pode ocorrer em espécie (terreno com edificabilidade) ou em dinheiro; e pode concretizar-se entre município e cada proprietário, ou diretamente entre proprietários.

Fundamental, em qualquer caso, para que a perequação seja eficaz, é que os valores dos encargos e das compensações sejam conforme custos reais e preços de mercado.

7. Notas finais

7.1. A ideia da perequação, defendida ao longo deste artigo, aplica-se de forma transversal e desejavelmente coerente em todos os instrumentos de ordenamento.

A equidade - já atrás se referiu - é aqui defendida não apenas por razões de justiça, mas sobretudo para um melhor funcionamento do mercado fundiário e para ajudar à convergência entre os interesses dos proprietários e os interesses coletivos.

O objetivo direto é o de atenuar desequilíbrios entre valorações pecuniárias das diversas funções desempenhadas pelo solo. Para o alcançar, perspectiva-se aqui que a perequação se deve organizar em diversos âmbitos geográficos, complementares entre si:

- À escala planetária, entre países, acautelando impactos ambientais que ameaçam equilíbrios, ecossistemas e o próprio Homem (o mercado de carbono da Conferência de Quioto teria sido, se devidamente aplicado, um passo neste sentido).

- Em cada país ou região, procurando um melhor equilíbrio entre as funções urbana, agrícola-florestal e ambiental, fazendo com que a valorização edificatória compense as maiores restrições de natureza ambiental.

- Em cada cidade alargada, compensando as desigualdades introduzidas por planos zonamento, que estabelecem zonas de uso altamente lucrativo e zonas de uso público não remunerado pelo mercado.

- Em cada concreta urbanização, compensando as soluções de desenho urbano, que delimitam lotes para edificação e áreas destinadas a uso público ou equipamentos sociais.

7.2. Em todo o argumento desenvolvido espreitam atitudes de planeamento colaborativo e de planeamento estratégico, mas também a opinião de que estes não substituem, antes complementam, o planeamento normativo.

O questionar do planeamento normativo confunde-se com a problemática tão atual da inoperância do Estado, sendo sujeito a abordagens quase sempre ideológicas. O que interessa salientar, neste caso, é que a necessidade de Ordenamento do Território se afigura consensual e que, face aos interesses contrários atrás referidos, este não pode reduzir-se à negociação, não pode abandonar a normativa. Deve questionar, isso sim, o conteúdo e o tipo de normativa a que deve recorrer.

Uma normativa que se refugie em aprofundamentos disciplinares tecnocráticos e que seja concebida à margem das dinâmicas existentes no território, ou em total confronto com elas, dificilmente poderá resultar.

Importa que as normas considerem e percecionem a realidade com que se deparam e se centrem no essencial. Essencial, para a generalidade de proprietários e promotores que transformam o território é a renda fundiária. A base de um sistema de ordenamento tem que ser, então, a política fundiária (facto há muito sabido, alvo de esquecimento).

É sobre política fundiária que incide este artigo. Refere diversos instrumentos a mobilizar e centra-se sobretudo no regime do uso dos solos. Enquadra-o na defesa de uma equidade abrangente, que se pretende pragmática e operativa, compatível com a sociedade atual.

As propostas formuladas são adicionáveis às práticas dominantes no Ordenamento do Território e integram um potencial transformador, visando torná-lo mais justo e mais eficaz.