O PLANO AINDA VALE A PENA?

INCERTEZA E FLEXIBILIDADE NA GESTÃO TERRITORIAL

Actas do Encontro Anual
da AD URBEM, 22 Novembro 2013

Coordenação:
Fernanda Paula Oliveira & João Cabral

O PLANO AINDA VALE A PENA?

INCERTEZA
& FLEXIBILIDADE
NA GESTÃO
TERRITORIAL

Actas do Encontro Anual da Ad Urbem
Coimbra, 22 Novembro 2013

Ficha Técnica

Título

O Plano ainda vale a Pena?
Incerteza e Flexibilidade na Gestão Territorial

ISBN

978-989-98057-4-3

Coordenação

Fernanda Paula Oliveira & João Cabral

Autores

Agostinho de Sousa, Alberto Manuel Miranda, Ana Barroco, Ana Blanco, Ana Cláudia Guedes, Ana Morais de Sá, Ana Veneza, António Ramalho, Beatriz Condessa, Carina Pais, Carina Pais, Carla Gonçalves, Carlos Gaivoto, Fátima Bacharel, Fernando Nogueira, Francisca Magalhães, Frederico Moura e Sá, Helda Mendes Ramalho, Helena Terêncio, Joana Almeida, João Mourato, João Pedro Reis, Jorge Carvalho, José Antunes Ferreira, José, Patrício Martins, Luís Bernardo, Luís Grave, Magalhães Cardoso, Marco Rodrigues, Maria José Curado, Paulo Pardelha, Paulo Silva, Pedro Trindade Ferreira, Ricardo Tomé, Rita Maurício, Rui Campino, Rui Figueiredo, Rute Afonso, Sofia Leitão, Susana Magalhães e Teresa Marques.

Edição

Ad Urbem – Associação para o Desenvolvimento do Direito do Urbanismo e da Construção
A/c LNEC, Av. do Brasil, 101, 1700-066 Lisboa

Página web: www.adurbem.pt / E-mail: adurbem@adurbem.pt

Projecto Gráfico

v–a studio (www.v-a.pt)

© Propriedade da Ad Urbem – Associação para o Desenvolvimento do Direito do Urbanismo e da Construção.
Reservados todos os direitos de acordo com a legislação em vigor.

As opiniões expressas são da exclusiva responsabilidade dos seus autores.

O PLANO AINDA VALE A PENA?

INCERTEZA & FLEXIBILIDADE NA GESTÃO TERRITORIAL

Actas do Encontro Anual da Ad Urbem
Coimbra, 22 Novembro 2013

Coordenação
Fernanda Paula Oliveira
João Cabral

AD URBEM
Associação para o Desenvolvimento do Direito do Urbanismo e da Construção
a/c LNEC, Av. do Brasil, 101, 1700-066 Lisboa, Portugal

Prefácio

A Ad Urbem publica as actas do Encontro Anual de 2013 dedicado ao tema *O plano ainda vale a pena? Incerteza e flexibilidade na gestão territorial*.

A emergência deste tema, como explicitado no editorial de apresentação do Encontro (ver anexo), decorria de um quadro, que continua presente, de grande contenção da despesa pública e da expansão urbanística e de cenários de liberalização no controle e gestão dos recursos públicos bem como de incerteza generalizada sobre o desenvolvimento social e económico do país.

Ao mesmo tempo o Governo preparava-se para fazer, como se veio a verificar, importantes alterações no quadro legislativo do ordenamento do território e do urbanismo em paralelo com a já iniciada Reorganização Administrativa do Território e com a publicação do novo regime jurídico das autarquias locais. Estas reformas e alterações têm sido implementadas com pouca discussão e atenção às críticas e recomendações que lhe vêm sendo feitas, tendo resultados e impactos ainda difíceis de antever.

Considerando estas circunstâncias a pergunta sobre a validade do plano na tripla perspetiva – como instrumento de coesão territorial, de regulação e desenvolvimento e de exercício do poder público – fazia, e ainda faz, todo o sentido.

A publicação das comunicações então apresentadas, que ilustram e refletem as questões levantadas pelo tema do Encontro, é aqui organizada respeitando a sua distribuição por cada um dos três painéis.

Neste sentido, na questão da validade do plano como instrumento de coesão territorial (painel 1), são apresentados exemplos e discutidos, entre outros temas, o papel da territorialização das políticas, das redes estruturantes e da eficácia dos instrumentos de gestão territorial.

Quanto à perspetivação do plano como instrumento de regulação e desenvolvimento (painel 2), são discutidos os temas da flexibilidade versus rigidez, da prevenção, da programação e da capacidade para constituir e construir uma estratégia para o desenvolvimento.

No que concerne ao papel do plano como mecanismo de delimitação da ação pública (painel 3), são apresentados exemplos que representam temas críticos como o da eficácia da governança urbana, da discricionariedade das tutelas e do papel das parcerias e dos instrumentos de execução dos planos.

A Ad Urbem agradece o apoio de todos, convidados, conferencistas e técnicos, que contribuíram para a realização e sucesso do Encontro e para a produção deste livro de actas, em particular ao Conselho Distrital de Coimbra da Ordem dos Advogados que disponibilizou o seu Auditório para a realização do evento.

Lisboa, Novembro de 2014
Fernanda Paula Oliveira
João Cabral

Comissões

Comissão Organizadora

Fernanda Paula Oliveira
Universidade de Coimbra,
Faculdade de Direito

João Cabral
Universidade de Lisboa,
Faculdade de Arquitectura

Manuel Miranda
Universidade do Porto,
Faculdade de Engenharia

Elisa Vilares
Direcção Geral do Território

Nuno Norte Pinto
Universidade de Manchester,
Escola de Ambiente,
Educação e Desenvolvimento

Comissão Científica

António Pérez Babo
Universidade do Porto,
Faculdade de Engenharia

João Miranda
Universidade de Lisboa,
Faculdade de Direito

Jorge Carvalho
Universidade de Aveiro, Departamento
de Ciências Sociais, Políticas e do Território

João Ferrão
Universidade de Lisboa, Instituto
de Ciências Sociais

Dulce Lopes
Universidade de Coimbra,
Faculdade de Direito

Margarida Pereira
Universidade Nova de Lisboa,
Faculdade de Ciências Sociais e Humanas

Paulo Pinho
Universidade do Porto,
Faculdade de Engenharia

Teresa Sá Marques
Universidade do Porto,
Faculdade de Letras

Índice Geral

Painel 1
O Plano como Instrumento de Coesão Territorial

A explosão das formas e dos planos: o exemplo da região urbana do Porto
António Ramalho 15

A territorialização das políticas públicas e o papel dos instrumentos de gestão territorial. O caso particular dos território rurais em zonas de baixa densidade.
Fátima Bacharel 21

Prática de Perequação nos Planos de Pormenor: características, críticas e novas perspetivas.
Beatriz Condessa, Marco Rodrigues, Ana Morais de Sá & Ricardo Tomé 33

Redes estruturantes e articulação de escalas no quadro de plano (ensaio metodológico aplicado na elaboração do PU de Abrantes)
Ana Blanco, Jorge Carvalho, Carina Pais & Frederico Moura e Sá 47

A reclassificação do solo urbano em solo rural, teoria e aplicação: o caso de Sesimbra
Paulo Silva 59

Reestruturação territorial, planos municipais e regeneração dos centros urbanos: problemas e desafios do planeamento numa época de mudança
José Patrício Martins 69

As atuais revisões dos Planos Diretores Municipais são uma missão possível? O caso de Vila Nova de Famalicão
Francisca Magalhães & Helda Mendes Ramalho 75

Novas oportunidades para o planeamento:a transposição da Convenção Europeia da Paisagem para o contexto nacional e a revisão dos PDM
Carla Gonçalves, Maria José Curado & Paulo Silva 83

Painel 2
O Plano como Instrumento de Regulação e Desenvolvimento

Uma prática de planeamento flexível e centrada na ação – Abordagem Exploratória
José Antunes Ferreira & João Pedro Reis 97

Imprevistos/Oportunidades e Plano Normativo, como articular?
Carina Pais, Jorge Carvalho & Agostinho de Sousa..... 109

Vocação Preventiva dos Planos – Princípios e Regras de Organização do Território
Rita Maurício..... 121

Desenvolvimento e Regulação: os desafios dos planos territoriais de âmbito municipal
Ana Barroco, Rui Figueiredo, Rute Afonso & Susana Magalhães..... 130

Nem planos sem programação nem programação sem plano - Alcance e resiliência do plano como Instrumento de eficiente regulação e desenvolvimento urbano
Luís Grave..... 138

Para uma clarificação do valor e utilidade do plano
Pedro Trindade Ferreira..... 153

Rigidez e flexibilidade na qualificação funcional do uso do solo
Alberto Manuel Miranda 165

A construção da flexibilidade no sistema de ordenamento do território português
Ana Veneza, Teresa Marques, Magalhães Cardoso, Helena Terêncio, Rui Campino..... 171

Painel 3
O Plano como Mecanismo da Ação Pública

Discricionariedade no Planeamento: da perspetiva de entidades que tutelam o acompanhamento de elaboração de planos diretores municipais
Ana Cláudia Guedes 207

O Plano e a Governança Urbana: o caso de Lisboa – Bases para uma Metodologia de Plano e novo Modelo de Governança Urbana
Carlos Gaivoto 219

O PDM como instrumento de desenvolvimento: haverá saídas?
Fernando Nogueira 233

Referencial metodológico para o arranque de Unidade de Execução (ilustrado por UE do Monte da Caparica, Almada)
Jorge Carvalho, Paulo Pardelha, Luís Bernardo & Sofia Leitão 245

Limites ao uso de parcerias na gestão territorial em Portugal: o caso da gestão de conflitos
Joana Almeida & João Mourato 259

Anexo

Incerteza e flexibilidade na gestão territorial
Ad Urbem, Lisboa, Maio 2013 277

A construção da flexibilidade no sistema de ordenamento do território português

Ana Veneza *
Teresa Marques **

1. Introdução – A construção do sistema de planeamento e do ordenamento do território em Portugal
2. Os Sistemas de Planeamento Espacial – a flexibilidade no planeamento
3. A evolução do SPP em Portugal - a tradicional rigidez do sistema de planeamento português
   3.1. A Flexibilidade dos Planos
4. A "flexibilidade mitigada" do sistema de planeamento espacial português
   4.1. A (não) Ratificação dos Planos Municipais
   4.2. A Dinâmica dos Planos Municipais
5. Planeamento Municipal – A evolução dos Planos Diretores Municipais, Planos de Urbanização e Planos de Pormenor

Resumo

A flexibilidade não é uma questão estranha à cultura de ordenamento do território em Portugal. Pelo contrário, foi em reação a um tipo particular de flexibilidade, a discricionariedade, que de forma tardia foi construindo o sistema de planeamento espacial associado ao regime democrático, sistema este centrado no plano de regulação física do solo com natureza de regulamento administrativo.

A construção social e política de um discurso em torno do planeamento e dos planos constituiu um dos instrumentos da legitimação e consolidação do poder democrático do estado e das autarquias. Daqui resultou como matriz de cultura de ordenamento do território dominante «a de um sistema de planeamento» em que a figura de plano» com todo o seu conteúdo de prescrições e rigidez total e indiferenciado sobre o território, válida por tempo indeterminado, constitui o instrumento de referência» (Tutino,86), sendo o plano o garante da legitimação democrática de uma administração pública que se assume como principal ator e que pretende controlar de uma forma voluntarista as dinâmicas urbanas.

Isto é, passámos de uma fase de anomia normativa e de predominância da informalidade e discricionariedade no processo de decisão e, portanto, marcado por uma grande flexibilidade para um sistema fortemente normativo e rígido, em que os atos de gestão são considerados como meramente executivos. Com efeito, ao conceber o plano como norma que condiciona o ato de licenciamento, assim encarado como um ato meramente executivo, pretende-se assegurar à partida a clareza das normas e que o plano fixe regras

* Engenharia Civil, CCDR-Centro/CEGOT, anamveneza@hotmail.com
** Geografia, Faculdade de Letras da Universidade do Porto/CEGOT, teresasamarques@gmail.com

o mais pormenorizadamente possível. De tal maneira que o ato de licenciamento seja o menos discricionário possível, nomeadamente que o arbítrio da decisão política na gestão urbanística seja minimizado. No entanto, ao pretender eliminar a discricionariedade da decisão estão-se, de acordo com Faludi (1985), a antecipar decisões operacionais num momento em que se desconhecem o como, o quando e o porquê, com as consequências que isso acarreta em termos de descredibilidade dos planos e do sistema de planeamento. Com efeito, como Faludi o demonstra qualquer sistema de planeamento, por mais rígido que seja, encontra os seus próprios esquemas de flexibilidade os quais colocam muitas vezes em causa a função democrática do plano e os seus objectivos.

A questão da flexibilidade coloca-se, no entanto, de uma forma muito aguda nesta fase de ajustamento e transição em que a tendência de convergência dos sistemas de planeamento e culturas de planeamento, a nível europeu, desafia a tradicional "missão do planeamento", o uso e transformação do solo, e os seus instrumentos de comando e controlo, no sentido de uma maior abrangência e integração das políticas, da construção de visões estratégicas e prospectivas e aprofundamento dos mecanismos de participação (Ferrão,2011). Poderá dizer-se que cumprida que foi a fase do plano, estamos numa outra fase, ou perante outro desafio, o de, nos termos de Faludi, «Construir a flexibilidade» no sistema de planeamento. Ou seja, construir um sistema de planeamento duplamente flexível: flexibilidade do plano e flexibilidade e diversidade dos instrumentos de política territorial, partindo do conceito faludiano de que flexibilidade «quer dizer reduzir a distância entre o processo de planeamento e as decisões operacionais». O grande desafio é obter os equilíbrios entre a flexibilidade compatível com a legitimidade democrática e a rigidez compatível com as dinâmicas de transformação do território. Contribuir para identificar o como e de que forma a flexibilidade tem estado presente na evolução do sistema de planeamento espacial do nosso país é o desafio desta pesquisa.

Palavras-chave: sistema de planeamento, flexibilidade, gestão de conflitos.

1. Introdução – A construção do sistema de planeamento e do ordenamento do território em Portugal

A construção do sistema de planeamento, no sistema democrático, corresponde a um longo caminho de trinta nove anos a que correspondem, grosso modo, as seguintes fases:

- A primeira fase, que vai do 25 de Abril até 1982, corresponde a uma fase, logo depois da instituição da democracia, que vive basicamente da legislação que vem do fim do marcelismo;
- De 1982 até 1990, temos um período onde o plano diretor municipal é basicamente o centro do sistema de planeamento e congrega várias dimensões, sendo uma delas as questões ligadas ao desenvolvimento municipal. É um tempo inovador, mas simultaneamente dominado pela cultura de planeamento herdada da prática anterior, em que as questões eram basicamente negociadas no interior da administração sem grande controlo democrático. São muito poucos os planos aprovados;
- De 1990 a 1998, todo o território nacional é coberto obrigatoriamente por planos directores municipais. Esses planos são muito limitados pelas próprias condições em que são elaborados: limitado conhecimento do terreno, cartografia disponível pobre, poucos técnicos municipais, etc. Esta fase que tem todo um programa de revisão do sistema de planeamento por detrás, é todavia, na prática, enredada pelas práticas de controlo da administração local por parte da administração do estado;

– A partir de 1998 verifica-se a construção de um novo sistema de planeamento e ordenamento com a introdução de uma Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, a Lei n.º48/98, de 11 de Agosto, bem como de um regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (RJIGT), o Decreto-Lei n.º 380/99, de 22.09. Neste âmbito, a partir de 2007, ano da publicação do Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território (PNPOT), as câmaras municipais são (quase) autónomas para elaborar, aprovar e publicar os respectivos planos: planos diretores municipais, planos de urbanização e planos de pormenor.

Com efeito, o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (RGIT), cuja publicação ocorreu logo a seguir à publicação da Lei de Bases, sofreu várias alterações ao longo dos anos. Grande parte destas alterações visou de alguma forma a flexibilização do sistema de planeamento português, permitindo que as alterações aos planos pudessem ocorrer quando necessárias, por um lado, e por outro, autonomizar as várias entidades políticas à medida que o sistema se ia completando.

Verifica-se, no entanto, que a questão de fundo, ou seja, que a relação entre o *plan making time* e o *development time*, ou seja, o que mede efetivamente a flexibilidade do planeamento não foi basicamente alterada. O sistema de planeamento espacial, em Portugal, é um sistema de planeamento onde a discricionariedade municipal na organização territorial é, aparentemente, muito limitada.

Finalmente, de referir que nos encontramos prestes a receber uma nova lei de bases do ordenamento do território. O que agora se apresenta pode dar uma ideia do que será a sua aplicação do ponto de vista da elaboração de novos planos.

2. Os Sistemas de Planeamento Espacial – a flexibilidade no planeamento

Os sistemas de planeamento espacial envolvem conjuntos mais ou menos vastos de instituições, de mecanismos e de práticas relativos à definição de objectivos territoriais (espaciais), ao *plan-making* (à elaboração de plano) e à *decision taking* (à gestão do uso do solo).

As transformações nos sistemas de planeamento europeus vão no sentido de uma maior complexidade derivada quer da integração dos novos objectivos quer da integração de novos atores e ainda da alteração do papel do estado. Ou seja, os sistemas de planeamento têm exigido:

– Maior complexidade dos sistemas de planeamento
– Maior complexidade da administração pública
– Novas relações entre o estado e a sociedade civil
– Novo papel dos técnicos

A evolução dos sistemas de planeamento espacial estão, no entanto, sob forte pressão e "a complexidade, a heterogeneidade, a mudança, a escassez de recursos, a incerteza, os desequilíbrios sócio - urbanísticos e a conflitualidade são as novas variáveis do planeamento territorial e urbano" (Ferreira, 25; 2004), realçando-se como questões emergentes as relacionadas com o envelhecimento, as alterações climáticas, os novos padrões de mobilidade ou de localização de equipamentos públicos, etc.

A modernização do sistema de planeamento em Portugal tem-se centrado em questões básicas inerentes à operacionalização dos sistemas de planeamento tradicionais: o incremento da participação pública, a implementação de mecanismos de gestão fundiária, a descentralização e a flexibilização dos planos. Sobre este último aspecto Cabrita, em 2008, reivindicava "espaço também a conquistar, a reforçar, é de maior flexibilidade na gestão destes instrumen-

tos de planeamento" (Cabrita, 9; 2008).

Sobre esta questão o que está em causa é a relação entre a *decision making* e a *decision taking*, ou seja, a relação entre atos de planeamento e atos operativos. Estes últimos podem ser encarados como atos meramente executivos completamente determinados pelo plano, ou pelo contrário, podem ser considerados ainda atos de planeamento. No sistema de planeamento português os atos de gestão são encarados ainda, na sua maior parte, como atos executivos dos planos não se verificando grande capacidade discricionária na gestão do território, por parte, das autarquias locais. Uma série de mecanismos excepcionais foram criados para gerir investimentos mais estruturantes do território os quais, no entanto, não ficam alheios aos procedimentos estabelecidos. É o caso dos projetos que são objecto de políticas públicas com enfoque específico, os Planos de Interesse Nacional (PIN), ou outros, como os projetos POLIS que são objecto de um procedimento especial dentro da administração pública sendo, no entanto, sujeitos a todas as formalidades previstas na lei.

Este assunto segundo alguns autores é fundamental pois "A questão do ajustamento da flexibilidade/rigidez dos instrumentos de planeamento é fundamental para ultrapassar muitos aspectos da sua difícil operacionalização e para clarificar muitas das discussões políticas e públicas sobre o incumprimento dos planos (Soares, 101; 2004).

Aliás, segundo este autor " Apesar dos avanços que significa a Lei de Bases (LBOTU), em termos de sistematização e coerência, o planeamento urbanístico, nos cânones ainda estatuídos entre nós, é um instrumento de racionalização, de normatividade de intervenção do Estado a nível do espaço, um característico instrumento de regulação do Estado-Providência: mas as radicais mutações económicas, sociais e culturais, com as inerentes incidências espaciais e territoriais, tornam hoje caduco o planeamento urbanístico funcionalista, hierarquizado e finalista" (Ferreira, 25; 2004).

3. A evolução do SPP em Portugal – a tradicional rigidez do sistema de planeamento português

Para perspectivar a evolução desde 74, pode-se afirmar que nos anos 90 passámos de uma fase anomia normativa e de predominância da informalidade e discricionariedade no processo de decisão e, portanto, de um período marcado por uma grande flexibilidade para um sistema que se pretendia fortemente normativo e rígido. Esta normatividade e rigidez vieram a ser, ainda que de forma mitigada, menorizadas pela via das alterações permitidas aos planos municipais.

Os planos que se obtiveram pós a época de 90 são, na sua maioria, meramente de controlo e defesa dos território através de tutelas rígidas e que na sua forma normativa, correspondem fundamentalmente às expectativas dos pequenos operadores privados que têm necessidade de clareza sobre onde, como e quanto construir. A instrumentação que utiliza (índices e zonamento funcional) corresponde à configuração dos planos de expansão, a que se vêm juntando vários tipos de preocupações, sobretudo de natureza ambiental. Embora, vários tempos e objectivos se cruzem nestes planos, prevalece, no entanto, como matriz da cultura urbanística dominante "a de um sistema de planeamento em que a figura de plano com o seu conteúdo de prescrições e de rigidez total e indiferenciado sobre o território, válido por tempo indeterminado, constitui instrumento de referência" (Veneza, 120; 1998).

De facto, "no âmbito do sistema instituído pela lei de bases - e posteriormente desenvolvido pelo DL 380/99, de 22 de Setembro, o Sistema de Planeamento Português abrange os instrumentos de planeamento territorial, ou seja, os planos municipais de ordenamento do território que foram definidos pela lei de bases como regulamentos que estabelecem o regime de

uso do solo, definindo modelos de evolução da ocupação humana e da organização das redes e sistemas urbanos e, na escala adequada, parâmetros de aproveitamento dos solos configurando-se como os únicos instrumentos de vinculação dos particulares" (Galvão, 282; 2008).

No entanto, a história do planeamento espacial em Portugal, pós 74, como já vimos, teve sobre os planos municipais diversos entendimentos: "Verificamos que, em 1982 (vigorando o DL n.º 282/82), o PDM era concebido como ferramenta de gestão com uma dupla vocação, tanto física como estratégica. Todavia, e considerando a fraca adesão dos municípios à elaboração destes planos (até 1990 forma aprovados 3 PDM), foi publicado um novo regime jurídico (o Decreto - Lei 69/90, de 2 de Março) com o intuito de aprofundar e dinamizar o processo de planeamento municipal. No entanto, no âmbito desta nova legislação, o PDM perdeu o seu pendor estratégico que lhe havia sido atribuído em 1982, e foi reduzido a um conjunto de normas conformadoras da realidade do território, ao ponto de se chegar a e que, agora, se tratava de um «plano de pormenor à escala 1/10000»" (Galvão, 282; 2008).

É apenas em 2007, através duma alteração ao Decreto-Lei 380/99, de 22de Setembro, que no Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro de 2007 a natureza estratégica dos planos diretores municipais é claramente assumida: "o plano director municipal estabelece a estratégia de desenvolvimento territorial, a política municipal de ordenamento do território e de urbanismo e as demais políticas urbanas, integra e articula orientações estabelecidas pelos instrumentos de gestão territorial de âmbito nacional e regional e estabelece o modelo de organização do território municipal" (n.1, do artigo 84.º) e que visivelmente deverá ser justificada através da apresentação de um "relatório que explicita os objectivos estratégicos e as opções de base territoriais adoptadas para o modelo de organização espacial..." (alínea b, do n.2 do artigo 86.º).

Mas como alguns autores apontam " é neste ponto que os instrumentos de planeamento geralmente falham: ainda que estipulem uma determinada política ou estratégias municipais de desenvolvimento, as normas que preveem os meios para a atingir são de tal forma rígidas que não permitem adaptações posteriores" (Galvão, 285:2008).

A maioria dos planos municipais de ordenamento do território funcionam como norma que condiciona o ato de licenciamento, assim encarado como um ato meramente executivo, pelo que se pretende-se assegurar à partida a clareza das normas e que o plano fixe regras o mais pormenorizadamente possível. De tal maneira que o ato de licenciamento seja o menos discricionário possível, nomeadamente que o arbítrio da decisão política na gestão urbanística seja minimizado.

3.1. A Flexibilidade dos Planos

Ao pretender eliminar a discricionariedade da decisão municipal está a confundir-se aquilo que Faludi designa como o *plan making time* e o *development time*. Estão a antecipar-se decisões operacionais num momento em que se desconhecem o como, o quando e o porquê dos atores e a forma das suas pretensões.

Porém, qualquer sistema de planeamento, por mais rígido que seja, encontra os seus próprios esquemas de flexibilidade. E embora no sistema de planeamento português a regra seja esta, ou seja, as normas dos planos são para aplicar diretamente, tem-se vindo a corporizar uma via legal que assume "as alterações" consideradas necessárias, bem como, o recurso aos planos de pormenor que alteram os PDM.

Do nosso ponto de vista, o plano deve distinguir entre o que é normal num território e o que é excepcional, entre o que está consolidado e o que é previsão. Aliás, às várias escalas de abordar o território, e nomeadamente a cidade, deverão corresponder objectivos diversos que vão das decisões macro e estratégicas (nível geral dos PROT) aos planos operativos de interven-

ção nos espaços de oportunidade (projeto urbano).

Sendo posta em causa a capacidade do plano municipal «determinar» a transformação do território, também, pelas mesmas razões, está em causa a capacidade do plano enquadrar todas as variáveis integrantes (nomeadamente) das políticas urbanas face à grande diversidade de autores, de centros de decisão e de políticas sectoriais, ganhando importância a «compatibilização» e a «articulação» dos vários níveis administrativos.

O grande desafio é obter, num determinado contexto social, técnico e político-administrativo, o equilíbrio entre flexibilidade compatível com a legitimidade democrática e a rigidez compatível com as dinâmicas de transformação do território.

Quanto mais maduro o sistema democrático e maior o profissionalismo dos técnicos, maior a flexibilidade possível. Talvez que o que a seguir designamos como "flexibilidade mitigada " do sistema de planeamento português seja uma das respostas possíveis às diversas realidades presentes no sistema de planeamento português.

4. A "flexibilidade mitigada" do sistema de planeamento espacial português

Após a publicação do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, tem evoluído relativamente às diversas dimensões que abarca: "o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional e municipal do sistema de gestão territorial, o regime geral do usos do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial", incluindo aspectos muito importantes que são os da "dinâmica dos instrumentos de gestão territorial" e que engloba, nomeadamente, para os planos municipais, a alteração, a revisão e suspensão dos mesmos.

Com efeito, desde 99 até hoje tentámos criar um sistema de planeamento espacial em que os planos municipais são considerados como regulamentos administrativos e que embora obedeça ao princípio da legalidade e ao princípio da hierarquia das normas a sua modificação não passa exclusivamente pela sua revisão, mas também pela sua alteração.

Ou seja, embora mantendo o sistema no quadro do princípio da legalidade, damos saída às várias formas de alterar os planos municipais e, mesmo, os planos de ordem superior (hierarquia mitigada).

4.1. A (não) Ratificação dos Planos Municipais

Em 2007 é, pela primeira vez, considerado que a ratificação dos PDM só deverá ser efectuada quando houver normas dos Planos Regionais de Ordenamento do Território ou Planos Sectoriais que possam ser colocadas em causa por um desses instrumentos de gestão territorial. O papel das CCDR é, também, reforçado através do respectivo acompanhamento e parecer final . A atual Direção Geral do Território deixa de acompanhar os planos municipais, passando apenas a "depositá-los".

No entanto, o acompanhamento dos Planos de Urbanização e dos Planos de Pormenor, pelas CCDR, torna-se facultativo (Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro de 2007). Até aí, o PDM, pelo menos, deveria ser ratificado, estipulando o n.7, do artigo 80.º do Decreto-Lei 310/2003, de 10 de Dezembro, que apenas " Após aprovação do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) e dos planos regionais, a ratificação pelo governo dos planos municipais de ordenamento do território terá carácter excepcional…".

Ou seja, só a partir de 2007, ou seja, após a aprovação do PNPOT, as câmaras e assembleias municipais puderam aprovar os respectivos planos municipais embora com o "acompanhamento" e "pa-

receres" da CCDR e de outras entidades que integram a respetiva Comissão de Acompanhamento. Para preservar a hierarquia ainda que mitigada das normas o artigo 102.º, "Invalidade dos Planos", estabelece que " são nulos os planos elaborados e aprovados em violação de qualquer instrumento de gestão territorial com o qual devessem ser compatíveis ou conformes".

Portanto, a partir do Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro de 2007, temos a questão da ratificação dos planos municipais ultrapassada, devendo os planos municipais e nomeadamente os planos diretores municipais serem "alterados" e "revistos" para se adequarem aos planos regionais que iam, entretanto, sendo aprovados.

4.2. A Dinâmica dos Planos Municipais

Importa agora analisar a relação e o percurso assumido pelas alterações e revisões aos instrumentos de gestão territorial e, nomeadamente, aos planos municipais. Estas são as figuras que verdadeiramente nos interessam pois é através destas que a "construção da flexibilidade" se foi de alguma forma colocando no terreno.

Atualmente, a dinâmica dos IGT é possível através de vários mecanismos: as alterações, a correção material, a rectificação, a revisão e a suspensão (n.1, do artigo 93.º, do Decreto - Lei 46/2009, de 20 de Fevereiro).

Se analisarmos, desde já, os mecanismos de revisão de 1999 até à fase atual, verificamos que se evoluiu a partir de um conceito mais restrito, que abrangia apenas os planos especiais e municipais, para um conceito mais lato, estendido a todo o tipo de planos. Com efeito, a partir do Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro, "A revisão dos instrumentos de gestão territorial implica a reconsideração e reapreciação com carácter global e estrutural" (n.3, do artigo 93.º).

Quanto às alterações elas são, como vimos, de dois tipos: as que se incidem sobre os instrumentos de desenvolvimento territorial e dos instrumentos de política sectorial e as que incidem sobre os instrumentos de planeamento territorial e os instrumentos de natureza especial. Aqui interessam-nas, como já referido, as alterações aos instrumentos de planeamento territorial, não deixando de referir que os instrumentos de desenvolvimento territorial poderão ser sempre alterados em função da posterior "ratificação e publicação de planos municipais de ordenamento do território" (n.2, do Artigo 94.º, do Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de Fevereiro).

Para além do exposto, a redação da alínea a), do n.2, do artigo 93.º do Decreto-Lei n.º 46/2009, diz que a alteração dos instrumentos de gestão territorial depende " Da evolução das condições económicas e sociais, culturais e ambientais que lhes estão subjacentes e que fundamentam as opções definidas no plano, desde que revista de carácter parcial, designadamente se restrinja a uma parte delimitada das respectiva área de intervenção", estabelecendo ainda na sua b) que " Da ratificação de planos municipais ou de aprovação de planos especiais de ordenamento do território que com eles não se compatibilizem ou conformem". Clarificando, assim, qual o âmbito de intervenção deste mecanismo, ou seja, não se aplica a todo o território abrangido pelo plano e distinguindo claramente em que situações os planos deverão ser sujeitos a alteração.

Por sua vez, a evolução das alterações, no que respeita ao planeamento municipal, implica sobretudo a diferenciação de alguns mecanismos distinguindo, nomeadamente, as "alterações por adaptação", " as rectificações" e "as alterações simplificadas" (artigo 95.º do Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro de 2007): Em 2009, são acrescentadas as de "correcção material" às "rectificações" (artigo 97.º-A do Decreto-Lei n.46/2009, de 20 de Fevereiro).

Nos termos do respectivo artigo 95.º para além deste tipo de alterações poderão ocorrer, nos três anos subsequentes à aprovação de um plano, ainda as alterações resultantes de situações excepcionais como a ocorrência de situações de calamidade pública, as decorrentes de outras matérias onde o interesse público seja muito relevante e ainda das "alterações aos planos de ordena-

mento das áreas protegidas decorrentes de alterações dos limites da área protegida respectiva".

Ou seja, desde o DL 380/99, através das sucessivas alterações em 2003, 2007 e finalmente em 2009, são claramente identificadas qual o âmbito e tipo de uma revisão e de uma alteração.

Como vimos, as revisões dos instrumentos de gestão territorial (n.3 do artigo 93.º do Decreto-Lei 316/2007) abrangem " a reconsideração e reapreciação global, com carácter estrutural ou essencial, das opções estratégicas do plano, dos princípios e objectivos do modelo territorial definido ou dos regimes de salvaguarda e valorização dos recursos e valores territoriais."

Ou seja, quer no Decreto-Lei 316/2007 e no DL n.º 46/2009 essas matérias assumem no articulado legal significados mais precisos e bem distintos em vários artigos. Assim, as "Alterações por adaptação" (artigo 97.º, do Decreto Lei 316/2007, de 19 de Setembro) dos IGT podem ocorrer mediante as seguintes situações:

a. "Entrada em vigor de leis ou regulamentos, designadamente planos sectoriais, planos especiais e pmot;
b. (revogada);
c. Da incompatibilidade com a estrutura regional do sistema urbano, das redes, das infraestruturas e dos equipamentos de interesse regional e com a delimitação da estrutura regional de proteção e valorização ambiental definidas em prot posteriormente aprovado, nos casos dos planos municipais de ordenamento do território;
d. Da variação total máxima de 3% da área de construção inicialmente prevista em planos de urbanização e de pormenor;
e. (revogada)".

O conteúdo das "alterações por rectificação" (artigo 97.º-A) é aprofundado por sua vez pelo DL 46/2009 pois acrescenta à " rectificação" as "correcções materiais" distinguindo claramente os erros cartográficos ou acerto entre o regulamento e os erros cartográficos das questões de correção de lapsos gramaticais ou outros, permitindo clarificar/simplificar o procedimento de alteração.

Por fim, as "Alterações Simplificadas", artigo 97.º - B constante quer no Decreto Lei 316/2007, de 19 de Setembro quer no Decreto - Lei 46/2009, de 20 de Fevereiro, diz apenas respeito a um "regime procedimental simplificado" a que estão sujeitas " as alterações de planos municipais que resultem da necessidade de integrar a lacuna originada pela cessação de restrições e servidões de utilidade pública ou pela desafectação de bens imóveis do domínio público ou dos fins de utilidade pública a que se encontravam adstritos", ou seja, a processos de amplitude muito restrita que é importante que sejam contemplados na lei mas que tem uma utilização muito parcial.

De notar, no entanto, que em qualquer circunstância, após os três anos de aprovação, as alterações parciais aos planos e, nomeadamente, aos planos municipais são possíveis em resultado das alterações de circunstâncias económicas, ambientais e sociais.

O que vemos aqui é um mecanismo de "flexibilização mitigada" dos planos que consagra quer alterações vindas de dentro, as correções materiais e rectificações, bem como, as que vêm de fora, as correções por adaptação, sem esquecer" as variações máxima de 3% da área de construção em planos de urbanização e pormenor" bem como, as "alterações simplificadas".

É uma correção que não dá a aparente discricionariedade aos instrumentos de gestão territorial, nomeadamente, aos PDM mas que permite que se proceda a alterações dentro do quadro legal vigente.

5. Planeamento Municipal – A evolução dos Planos Diretores Municipais, Planos de Urbanização e Planos de Pormenor

Os gráficos e os mapas [1]que se seguem mostram-nos, no entanto, uma realidade com a qual não nos podemos deixar de espantar: o número de PDM dos anos 90 ainda em vigor, por um lado, e as respectivas alterações que se verificam sobretudo após 2007.

Sabe-se que muitos dos planos estão em revisão. Através de um conjunto de alterações efectuadas muitos planos ainda se mantêm em vigor, embora na maior parte dos casos as alterações, depois de 2007, sejam fruto da aprovação dos PROT (no caso em concreto, PROT Algarve, PROT OVT e PROT Alentejo).

Por outro lado, em muitos concelhos sobretudo no interior, sobretudo no Norte e Centro do país, onde os PROT não foram ainda aprovados, nunca foram feitas qualquer tipo de alteração e, naturalmente, nem sequer foram revistos (figuras 2 e 3).

A realidade dos planos de urbanização e dos planos de pormenor expressa-nos uma realidade que vai no mesmo sentido (figura 4, 5 e 6).

De facto, verifica-se que os Planos de Pormenor são frequentemente utilizados para proceder às transformações necessárias a zonas específicas, constituindo o grande instrumento para modificar e, muitas vezes, alterar o PDM. Quanto aos Planos de Urbanização, em grande parte do país eles não são utilizados, ficando a gestão das áreas urbanas, na maior parte dos casos, sujeitas às regras estabelecidas nos PDM. Raros são os casos, onde a revisão dos PU são o objecto de transformações nas sedes do concelho.

Estas três realidades - a demora na revisão do PDM, o recurso sistemático aos Planos de Pormenor nomeadamente nas áreas de maior pressão e a exiguidade dos Planos de Urbanização - são de facto as características principais do nosso sistema de planeamento sobre as quais não se pode deixar de refletir, sobretudo, num tempo de mudança. Em termos territoriais os comportamentos são diferenciados (figura 2 e 7), relativamente à revisão dos PDM e à publicação de Planos de Pormenor.

[1] Informação levantada em 2013, DGOTDU.

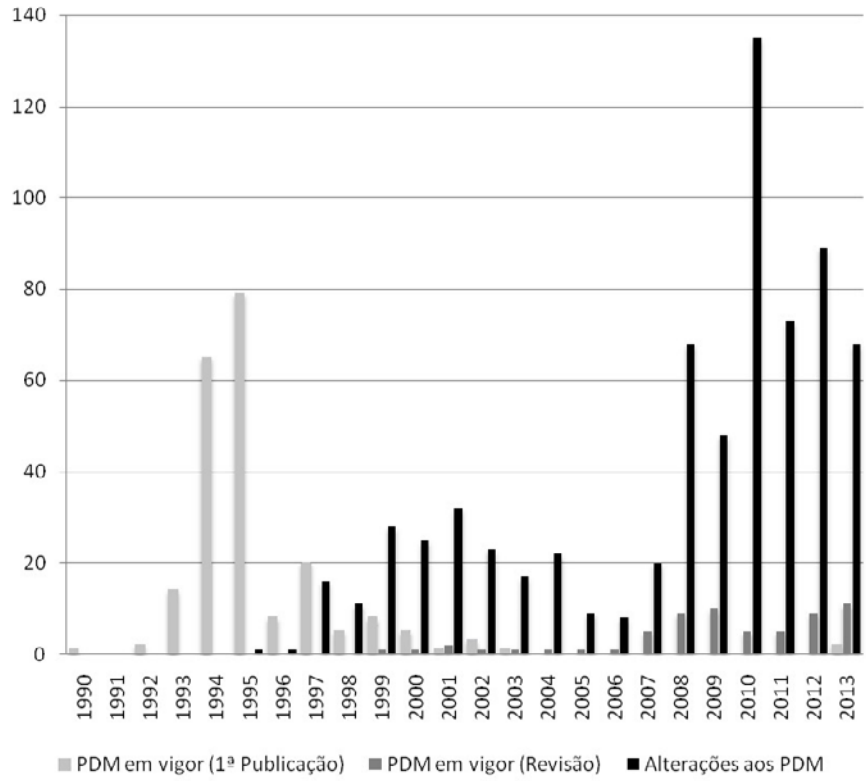

Figura 1 – Datas de entrada em vigor dos PDM

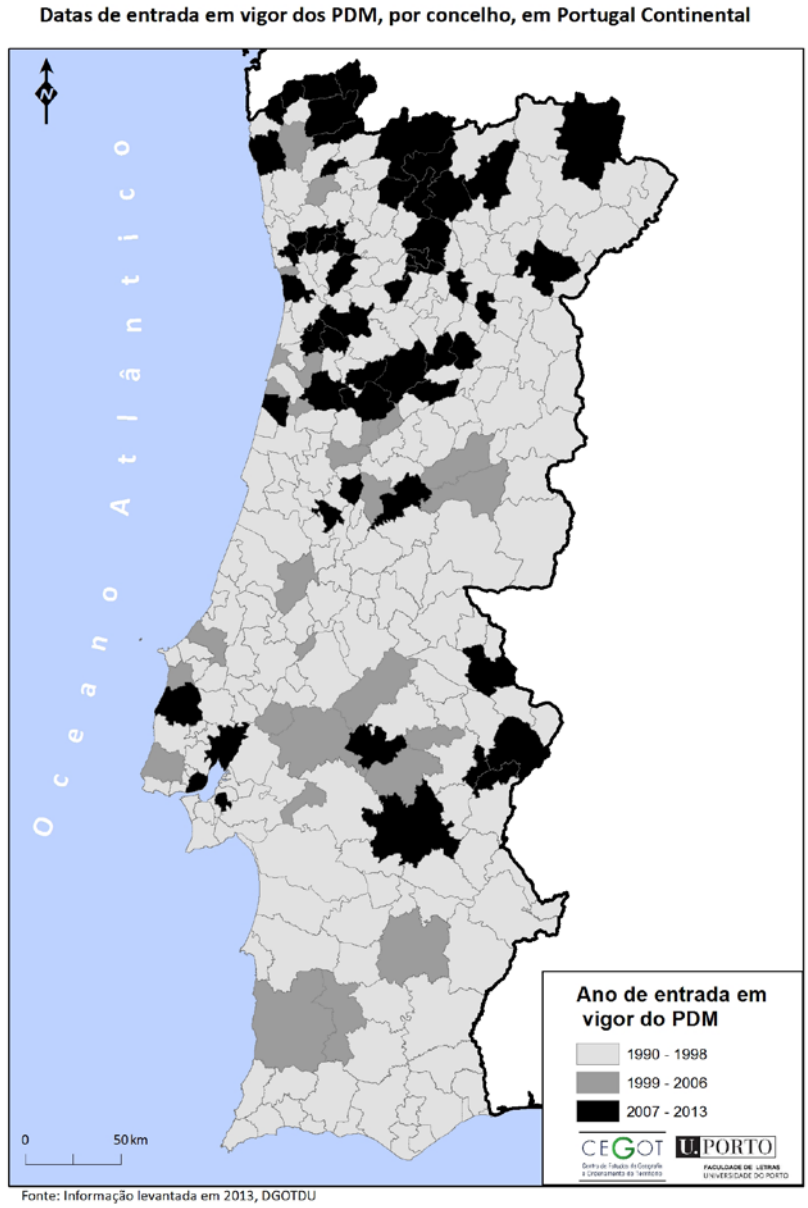

Figura 2 – Datas de entrada em vigor dos PDM, por concelho.

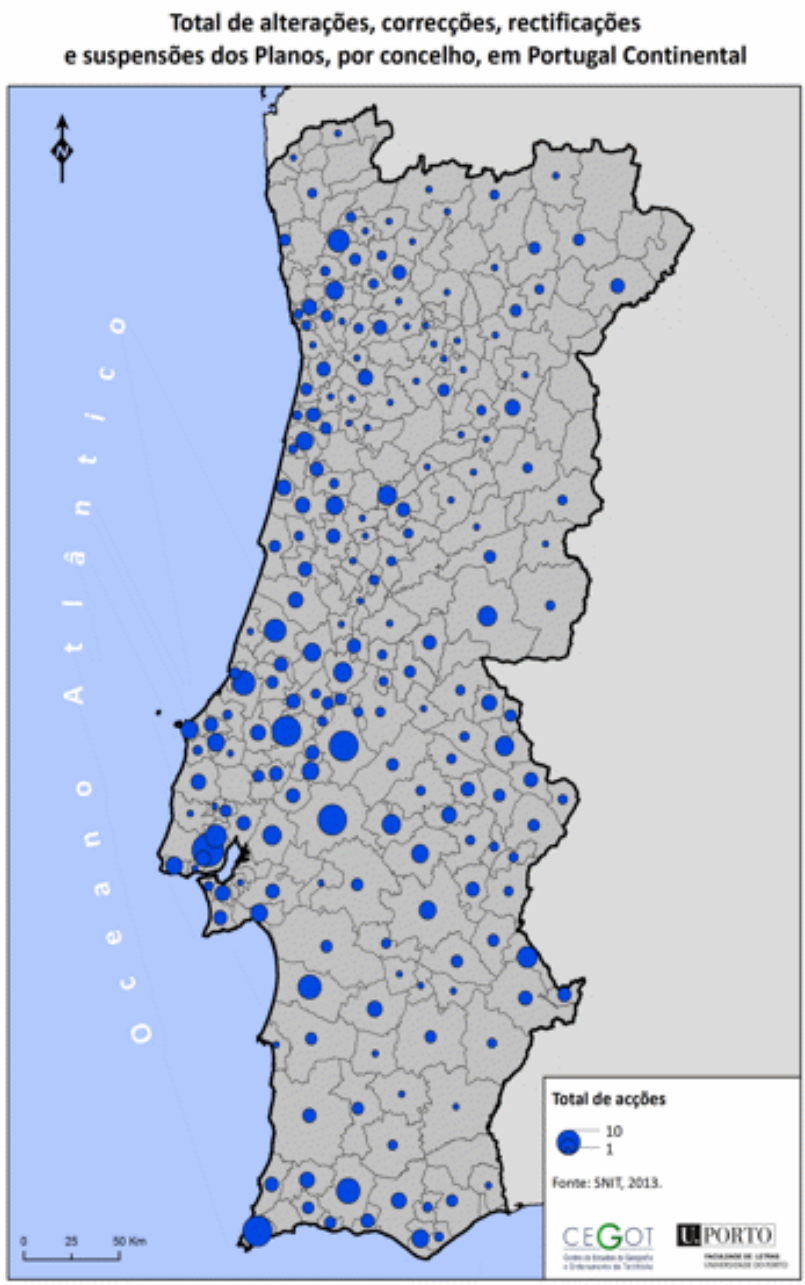

Figura 3 – Alterações, correções, retificações e suspensões dos Planos, por concelho, em Portugal Continental.

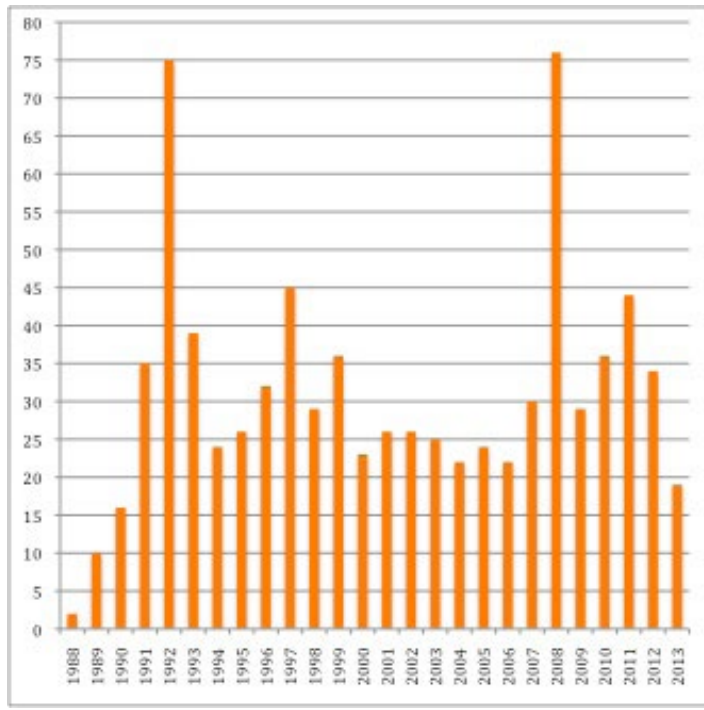

Figura 4 – Número de Planos de Pormenor publicados por ano, no Continente.Planos, por concelho, em Portugal Continental.

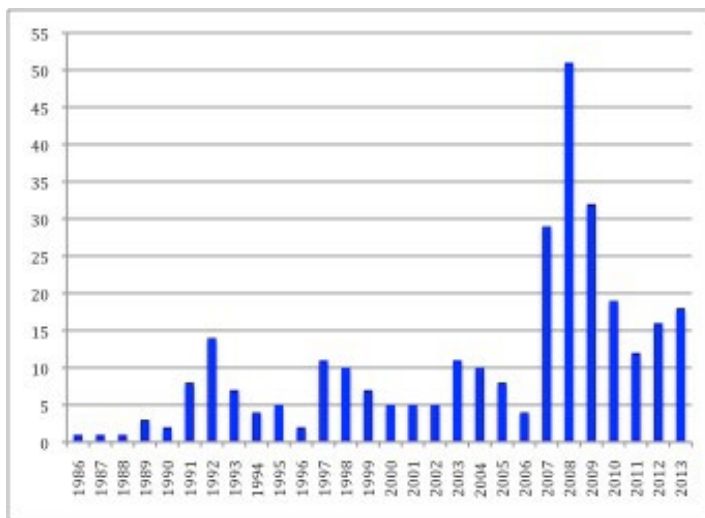

Figura 5 – Número de Planos de Urbanização publicados por ano, no Continente.

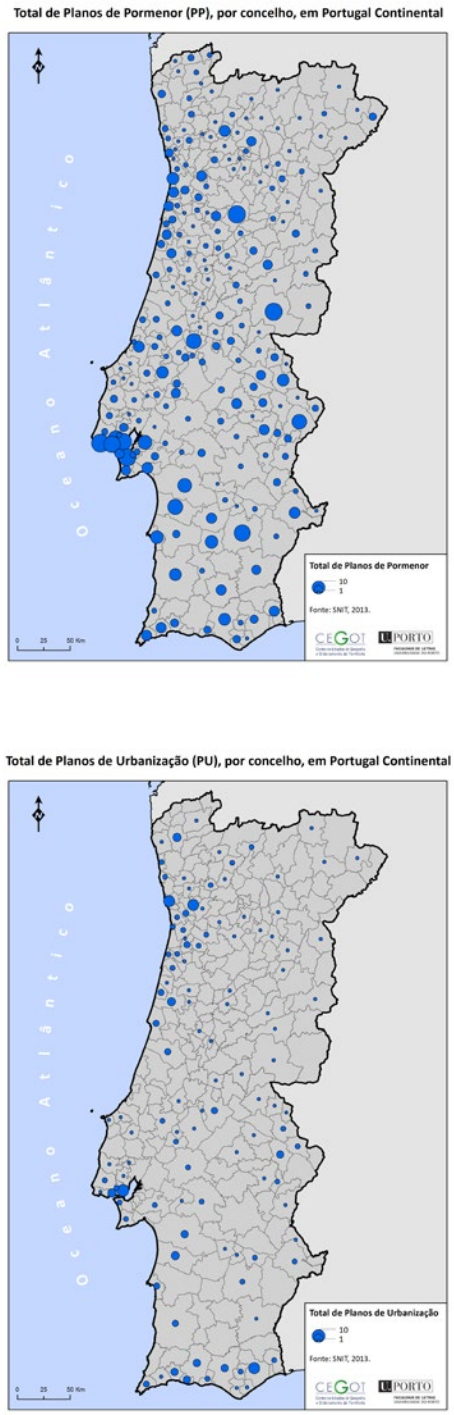

Figura 6 – Total de Plano de Pormenor e de Urbanização, por concelho, em Portugal Continental.

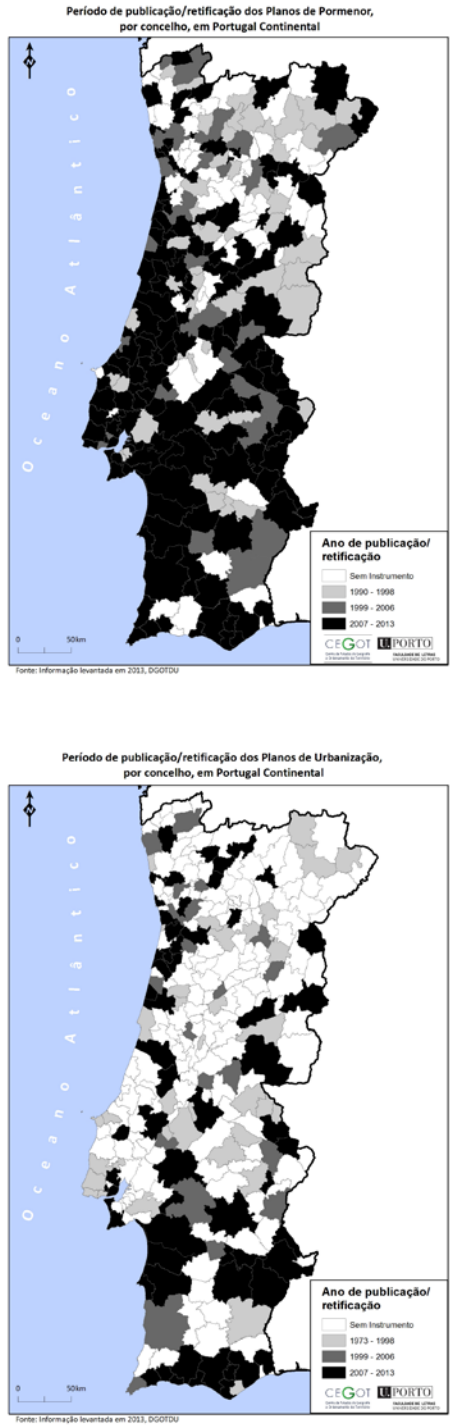

Figura 7 – Período de publicação/retificação dos Planos de Pormenor e dos Planos de Urbanização,por concelho, em Portugal Continental.

Bibliografia

CABRITA, António (2008): «Intervenção como Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local», *Os dez anos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo_ Génese e Evolução do Sistema de Gestão Territorial, 1998 -2008,* Actas do Encontro Anual da AD URBEM, Lisboa, DGOTDU.

FALUDI, A (1985): Flexibility in zoning: the Australian Case, *Australian PLANNER.*

FERRÃO, João (2011) *O ordenamento do território como política pública*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

FERREIRA, A. Fonseca (2004): «Paradoxos do Planeamento em Portugal», *Sociedade e Território*, n.º37 e 38.

GALVÃO, Sofia de Sequeira (2008): «Repensar o planeamento local: que soluções para a rigidez dos planos municipais?», *Os dez anos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo _ Génese e Evolução do Sistema de Gestão Territorial, 1998 -2008,* Lisboa, DGOTDU.

GASPAR, Jorge; Simões, José Manuel (coord.) (2006) "*Planeamento e ordenamento do território*", In Carlos Alberto Medeiros (dir.), *Geografia de Portugal* (volume 4). Círculo de Leitores, Lisboa.

SOARES, L.J. Bruno (2004): «Paradoxos e Equívocos de 20 Anos de planeamento do território», *Sociedade e Território*, n.º37 e 38.

VENEZA, Ana (1998): «A flexibilidade como desafio», *Sociedade e Território,* nº2.