

## **A equidade e eficiência no processo de urbanização**

### **Caracterização da prática nacional de perequação em Planos de Pormenor**

*Beatriz Condessa \**

*Marco Couto Rodrigues \*\**

*Carina Pais \*\*\**

*Ana Morais de Sá 4\**

#### **Resumo**

Em Portugal, a Administração Pública tem desempenhado um papel passivo no processo de urbanização, remetendo-se ao licenciamento das operações “fragmentadas” de iniciativa privada (e em solo predominantemente privado) que têm caracterizado a urbanização e a edificação do território. No âmbito do planeamento do território, e se o plano é “a base fundamental de todo o ordenamento do território” (Correia, 2001), a execução urbanística é, por via dos planos, discriminatória relativamente às propriedades, concedendo-lhes benefícios e impondo-lhes encargos distintos (Carvalho, 2003; Carvalho e Oliveira, 2003), em particular através da atribuição de edificabilidade de forma desigual nas parcelas, gerando a sua valorização ou desvalorização. À luz do princípio constitucional da Igualdade, a legislação portuguesa determina (através da Lei de Bases da Política do Ordenamento do Território e Urbanismo - LBOTU - e do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial - RJIGT) que os planos urbanísticos são obrigados a prever “mecanismos perequativos” para anular ou pelo menos atenuar as desigualdades por eles introduzidas.

Quando se cumpre mais de uma década sobre a previsão da perequação compensatória na legislação portuguesa e se perspetiva a revisão do enquadramento legal do ordenamento do território e urbanismo, considera-se fundamental e oportuna a introdução de alterações significativas na regulamentação e prática do processo de urbanização, merecendo especial reflexão alguns aspetos que têm sido mais negligenciados nas análises levadas a cabo no nosso país, designadamente a necessidade de regulação dos procedimentos de avaliação dos solos, das condições de viabilização financeira e do processo de transferência de riscos das operações urbanísticas, à luz da experiência internacional.

O projeto “PERCOM - A equidade e eficiência no processo de urbanização: modelo de execução perequativa”, que arrancou no início de 2012, tem como principal desafio investigar a aplicação da equidade no planeamento e ordenamento do território e, em particular, no processo

---

\* Engenheira do Ambiente e Doutorada em Geografia, Professora Auxiliar no Departamento de Engenharia Civil, Arquitectura e Georrecursos do IST e CESUR, beatriz.condessa@ist.utl.pt

\*\* Finalista do Mestrado em Engenharia Civil, Bolseiro de Investigação do CESUR/IST, marco.couto@ist.utl.pt

\*\*\* Arquitecta urbanista e Mestre em Planeamento Regional e Urbano, Bolseira de Doutoramento em Engenharia do Território, carina.pais@ist.utl.pt

4\* Engenheira do Território e Mestre em Urbanística e Gestão do Território, Assistente no Departamento de Engenharia Civil, Arquitectura e Georrecursos do IST e CESUR, ana.morais.sa@ist.utl.pt

de urbanização, e como ultrapassar a falta de eficácia dos instrumentos previstos na lei, designadamente da perequação, para a concretização desse desiderato.

Neste contexto, constituem objetivos gerais deste projeto:

- Caracterização e análise crítica da prática nacional de perequação em Planos de Pormenor;
- Formulação de contributos para a proposta de um modelo de execução perequativa mais eficaz para o problema de conjugação de interesses no processo de urbanização.

A concretização deste segundo objectivo, pressupõe ainda o desenvolvimento dos seguintes objectivos específicos:

- Desenvolvimento de um modelo de avaliação de valores do solo;
- Definição de alterações a efectuar no quadro legal (conteúdo material e documental dos planos e procedimentos administrativos de elaboração, acompanhamento e aprovação);
- Identificação de formas alternativas de financiamento ao processo de urbanização.

Nesta comunicação pretende-se apresentar uma sistematização dos trabalhos já realizados no âmbito do PERCOM, nomeadamente a caracterização da aplicação de modelos e mecanismos perequativos propostos nos Planos de Pormenor (PP) que têm vindo a ser aprovados em Portugal desde a publicação do RJGT em 1999.

**Palavras Chave:** Perequação; Princípio da equidade; Financiamento da execução urbanística; Planos de Pormenor.

## 1. Introdução

Para a proposta de um modelo de execução perequativa, que constituirá o principal *output* do projecto PERCOM, parte-se de uma prévia caracterização e análise crítica da prática nacional de perequação em Planos de Pormenor. Esta tarefa, atualmente em curso, inclui duas sub-tarefas: a primeira centra-se na caracterização do conteúdo material dos planos de pormenor que têm vindo a ser aprovados desde a publicação do RJGT e a segunda pretende analisar os procedimentos de elaboração, monitorização e aprovação destes planos e caracterizar o seu grau de execução.

Assim, as principais questões que se pretendem estudar nesta tarefa incluem:

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

Para a caracterização dos planos de pormenor desenvolveu-se um referencial de análise que agrega parâmetros selecionados tendo em conta os sistemas de execução, os mecanismos perequativos e os instrumentos de execução previstos nos PP, bem como as suas características formais: a dimensão da área de intervenção, a tipologia de intervenção (e.g., planos de

expansão, de reestruturação), o nº de proprietários abrangidos e a sua localização geográfica. Esse referencial de análise foi definido de forma a permitir igualmente caracterizar os estudos de caso da prática internacional, que será igualmente objeto de estudo neste projeto. Passou-se depois à análise do conteúdo documental dos planos, nomeadamente dos elementos formalmente vinculativos (regulamento e planta de síntese, quando disponível).

Nesta comunicação descrevem-se os trabalhos já realizados no âmbito do PERCOM, enquadrados na primeira sub-tarefa descrita. Após a justificação da grelha de análise utilizada, sintetizam-se os resultados da análise preliminar dos regulamentos dos PP, ensaiando-se uma classificação destes planos de acordo com o nível de desenvolvimento do modelo perequativo.

## 2. Referencial de análise dos planos de pormenor

A análise dos conteúdos perequativos em planos urbanísticos procurou abranger os planos regulamentados pela primeira disposição legal que explicitamente prevê a aplicação de mecanismos de perequação compensatória<sup>1</sup> ao nível do plano de pormenor (PP). Assim, a compreensão sobre o desenvolvimento deste tema em Portugal pressupôs uma análise detalhada dos planos de pormenor, no território continental de Portugal, publicados de 1/10/1999 a 15/03/2012, disponíveis no SNIT<sup>2</sup>.

Do universo de PP aprovados nesse período, e atualmente em vigor, foram selecionados 103 planos que se consideraram providos de conteúdo regulamentar no domínio da perequação compensatória de benefícios e encargos. A esta seleção preliminar sucedeu uma outra, que consistiu na análise pormenorizada dos seus regulamentos, com vista à validação da triagem inicial e à caracterização das orientações perequativas que têm vindo a ser adotadas. Para esse fim, **identificou-se um conjunto de dados caracterizadores potencialmente relevantes**, não apenas no âmbito estrito dos mecanismos de perequação compensatória, mas também em domínios que com ele necessariamente se articulam, como é o caso do fundiário e do executório.

Na construção do referencial de análise procurou-se assegurar, sempre que possível, uma compatibilidade com a legislação em vigor, quer ao nível da estruturação/organização dos dados, quer ao nível da terminologia. Em simultâneo, ponderaram-se as limitações inerentes à análise (exclusiva e isolada) do regulamento<sup>3</sup>, designadamente a inevitabilidade de existir informação útil e complementar nas restantes peças documentais que constituem e acompanham os PP. Como tal, assumiu-se que nesta fase da investigação serão desconsiderados aspetos que geralmente não figuram em regulamento, nomeadamente dados sobre a programação e financiamento das ações previstas ou sobre a concretização das operações de transformação fundiária necessárias à execução do plano.

---

<sup>1</sup> Apesar de existirem disposições executórias equitativas aplicadas a operações urbanísticas com figura legal anterior, como a “Associação da Administração com os particulares”, constante da segunda Lei dos solos (art. 22º da Lei nº 794/76, de 5 de novembro), e as “zonas de urbanização conjunta” previstas no artigo 10º do DL nº 152/82 de 3 de Maio (Monteiro, 2006).

<sup>2</sup> Sistema Nacional de Informação Territorial, disponível em <http://www.dgotdu.pt/channel.aspx?channelID=144EE72D-18A4-4CCA-9ABA-7303CDEAA0C6>, consultado em Março 2012.

<sup>3</sup> Importa ressaltar que, no seguimento desta fase de caracterização geral, serão selecionados casos de estudo exemplares que serão estudados em detalhe, nomeadamente através da análise de todo o seu conteúdo documental.

A análise desenvolvida, que se pretendeu o mais abrangente e integrada possível, baseou-se então na revisão sistemática de regulamentos, acompanhada de recolha e registo de dados sobre seis principais temas, que resumidamente se descrevem em seguida:

1. Dados gerais do plano;
2. Objetivos do plano;
3. Estrutura fundiária da área abrangida pelo plano;
4. Orientações executórias;
5. Mecanismos de perequação compensatória;
6. Avaliação do solo (para efeitos de perequação).

O primeiro grupo de dados refere-se a aspetos de caracterização geral que permitem localizar o instrumento no tempo (*data de publicação em Diário da República*) e no espaço (*município e região*). Ainda numa perspetiva de caracterização geral, o grupo "objetivos do plano" incidiu sobre a motivação da sua elaboração, traduzindo-se na recolha da seguinte informação:

- *modalidade específica*, considerando como opções de resposta as previstas no nº 1 do artigo 91º-A do RJIGT;
- *dinâmica territorial*, que se resumiu em três principais opções (consolidação, reestruturação e expansão);
- *uso dominante* (industrial ou empresarial, equipamentos, turismo, habitacional ou misto).

Relativamente à "estrutura fundiária da área abrangida pelo plano" considerou-se útil perceber duas questões. Desde logo, se o regulamento contém alguma informação sobre a propriedade do solo, o que se aferiu pela identificação do *número de proprietários*. A segunda questão, muito relevante, prende-se com o grau de complexidade da estrutura fundiária em causa, pois pode ser determinante na escolha dos mecanismos de perequação compensatória. Para analisar essa complexidade, recolheram-se dados sobre a *área do plano* (articulável com o número de proprietários), sobre a *homogeneidade da estrutura cadastral* (semelhança entre a dimensão das parcelas) e sobre a *natureza dominante da propriedade* (pública ou privada).

O grupo de dados a recolher sobre "orientações executórias" seguiu no essencial a estrutura do RJIGT em matéria de programação e execução, pelo que consistiu na identificação de:

- *sistema(s) de execução previstos* (compensação, cooperação, imposição administrativa, individualmente ou em conjunto);
- *abrangência* à qual se aplicam esses mesmos sistemas de execução (área do plano, unidade de execução ou outro referencial);
- *unidades de execução* delimitadas pelo plano;
- *instrumentos executórios* previstos, sendo que, para além da expropriação e do reparcelamento (previstos no RJIGT), considerou-se importante identificar PP que assumem uma execução assistemática, suportada em licenciamento de operações urbanísticas parcela-a-parcela, ou que, pelo contrário, impõem a organização de parcerias;
- *abrangência* à qual se aplicam esses mesmos instrumentos executórios (área do plano,

unidade de execução ou outro referencial).

Para caracterizar os "mecanismos de perequação compensatória" adotados selecionaram-se os seguintes dados:

- *benefício-padrão* (índice médio de utilização (IMU) ou outro);
  - *valor do índice médio de utilização*;
  - *abrangência do benefício-padrão* (área do plano, unidade de execução ou outro referencial);
- *encargo-padrão* (área de cedência média (ACM), repartição de custos de urbanização (RCU) ou outro);
  - *valor da área de cedência média*;
  - *estimativa do custo médio de urbanização*;
  - *abrangência do encargo-padrão* (área do plano, unidade de execução ou outro referencial);
- *instrumentos perequativos* previstos, de entre os sugeridos nos artigos 139º a 142º do RJIGT (compra e venda do IMU, compensação em numerário ou espécie, afetação de taxas urbanísticas), individualmente ou em conjunto, considerando-se ainda a possibilidade de outros não mencionados na legislação.
- *existência de documento complementar* em matéria de perequação (um regulamento municipal, contrato de urbanização já existente, relatório/anexo específico do PP).

Por fim, no grupo de dados sobre "avaliação do solo" pretendeu-se identificar PP que, para efeitos de perequação, avaliaram as propriedades iniciais por si abrangidas e/ou as parcelas finais que deles resultam. Para tal, foi recolhida a seguinte informação:

- *avalia as propriedades iniciais* (ou propõe critérios/modelos para o fazer, por exemplo com base em aspetos de vinculação situacional);
- *avalia as parcelas finais* (ou propõe critérios/modelos para o fazer, considerando por exemplo os usos admitidos nessas parcelas);
- *tipo de modelo perequativo* (a classificação de "simples" ou "complexo" decorre dos dois dados anteriores, sendo simples aquele que não define qualquer tipo de modelo de avaliação).

### **3. Levantamento e classificação de Planos de Pormenor quanto à aplicação de mecanismos perequativos**

Em Portugal continental, entre a entrada em vigor do RJIGT e a data de recolha de informação (Março 2012) haviam sido publicados 422 Planos de Pormenor, cerca de 60% dos planos atualmente em vigor<sup>4</sup>. A evolução da publicação de PP mostra-se condicionada pelas

---

<sup>4</sup> Mais concretamente 57% atendendo ao estudo de Antunes (2009), no qual se verificou a existência de 304 PP publicados até 1999 em Diário da República e vigentes à data desse estudo, no território de Portugal Continental.

disposições regulamentares, conforme já observado por Antunes (2009), nomeadamente no elevado aumento de publicações após a entrada em vigor do Regime Jurídico dos PMOT em 1990 (DL n.º 69/90, de 22 de março) e, mais recentemente, após a alteração ao RJIGT em 2007 (introduzida pelo DL n.º 316/2007, de 19 de setembro), na qual é atribuída maior autonomia aos municípios, não sendo obrigatoriamente necessário o acompanhamento das CCDR durante a elaboração do plano<sup>5</sup>. Esta alteração veio facilitar os processos de elaboração de planos de pormenor acelerando a sua publicação, explicando que de 2007 para 2008 o número de PP publicados tenha sido aproximadamente 2,5 vezes superior aos anos anteriores (Figura 1).

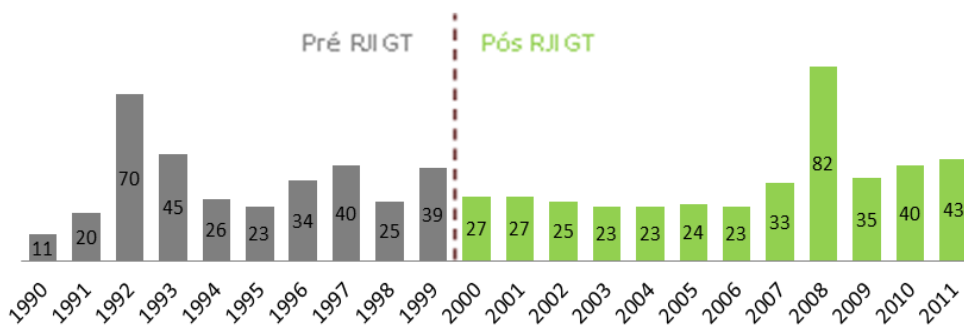


Figura 1 - Evolução da publicação de planos entre 1990 e 2011  
(dados da publicação de planos pré RJIGT de acordo com Antunes, 2009)

Verificou-se que a transição para o novo regime jurídico ocorreu lentamente, já que cerca de 80% dos planos publicados em 2000 e 2001, e cerca de 30% dos publicados entre 2002 e 2005 enunciavam, no regulamento, terem sido elaborados segundo o regime anterior. Observou-se, ainda, nos casos em que o regulamento é omissivo relativamente ao regime de elaboração, que a data da aprovação em Assembleia Municipal precedia a publicação do RJIGT. Este conjunto de planos corresponde a 92 de 422 PP. Os 330 planos elaborados de acordo com o RJIGT distribuem-se por 148 dos 278 municípios em Portugal continental (Figura 2).

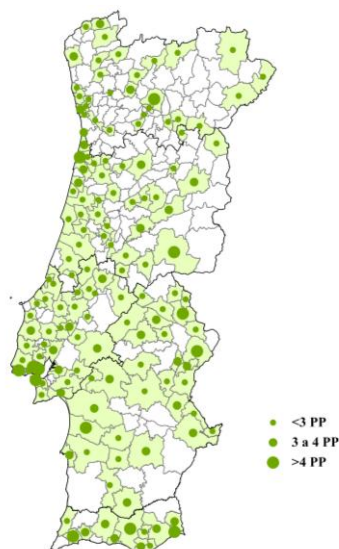


Figura 2 – Municípios com planos de pormenor elaborados de acordo com o RJIGT

<sup>5</sup> Garantida pela revogação dos números 2 a 7 do Art. 75.º do DL n.º 380/99, de 22 de setembro.

Sobre a aplicação de modelos de perequação nos primeiros anos de vigência do RJIGT, foi possível confirmar a existência de planos com referência à repartição equitativa de benefícios e encargos (Figura 3), embora sem serem mencionados detalhes quanto à aplicação de mecanismos e instrumentos de perequação e ao cálculo de compensações urbanísticas. Em 2003 apareceram os primeiros casos de modelos de execução perequativa detalhados em regulamento, nomeadamente o *PP da Envolvente Urbana do Rio Pavia*<sup>6</sup> e o *PP do Prolongamento da Av. Dr. José de Almeida*<sup>7</sup>, ambos para o município de Viseu<sup>8</sup>. Entre 2003 e 2006 não se verificou uma evolução significativa na publicação de planos com aplicação ou referência da perequação, correspondendo a uma pequena fracção dos planos publicados nesse período (15 dos 93 PP publicados e dos 70 PP elaborados de acordo com RJIGT).

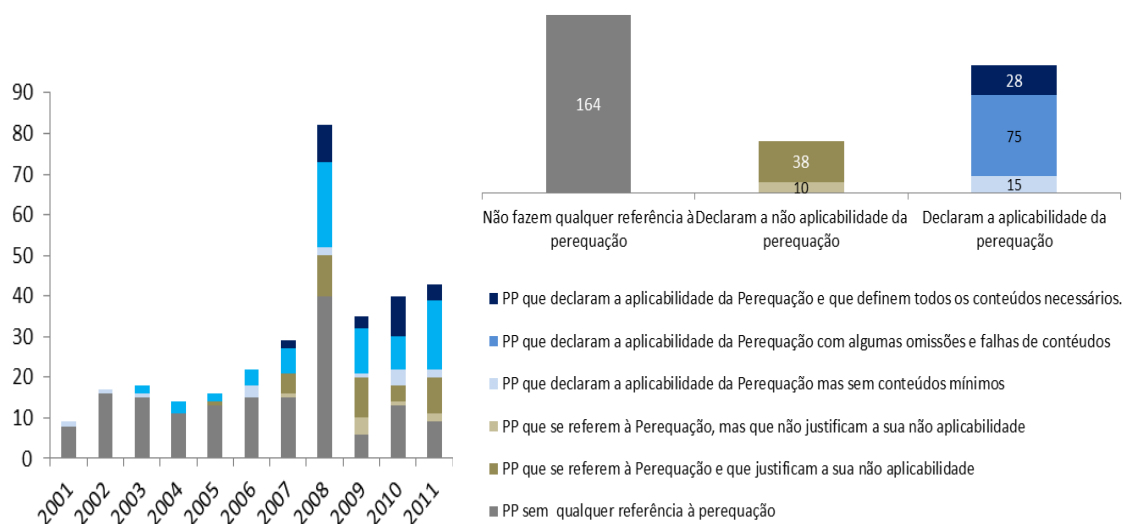


Figura 3 – Evolução anual e valores totais da publicação de PP elaborados ao abrigo do RJIGT segundo o grau de desenvolvimento da aplicação da perequação

Em 2007 surgem os primeiros planos que declaram, em regulamento, a não aplicabilidade da perequação em PP, explicitando, em alguns casos, o motivo para tal<sup>9</sup>. A partir de 2007 os planos que se referem em regulamento à perequação aumentam significativamente (figura 3). Observa-se assim uma clara evolução no desenvolvimento de conteúdos perequativos, demonstrada pela assimetria de PP com aplicação de perequação até 2006 e após 2006 (Figura 4).

<sup>6</sup> RCM n.º 23/2003, de 19 de fevereiro.

<sup>7</sup> Declaração n.º 308/2003, de 8 de outubro.

<sup>8</sup> Objecto de estudos anteriores. Vide Sousa (2002) e Cardeiro (2009).

<sup>9</sup> Do universo de PP em análise foram identificados 48 planos que declaram a não aplicação de mecanismos de perequação. Destes, 8 não apresentam qualquer justificação, 4 justificam que a execução se efectua por protocolo entre o município e uma entidade privada, 4 justificam que a execução se efectua por imposição administrativa, 16 justificam que os terrenos constituem propriedades de um único proprietário, e 8 justificam que não são reconhecidos benefícios ou encargos decorrentes dos efeitos do plano.

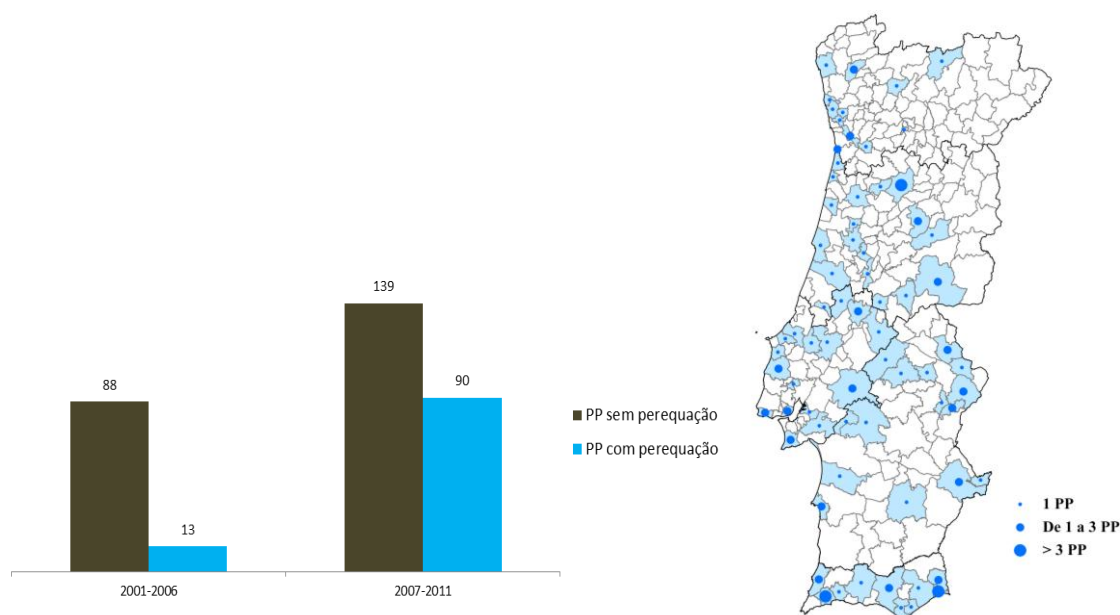


Figura 4 - Distribuição dos PP elaborados de acordo com o RJIGT quanto à aplicação de perequação

No entanto, passados mais de dez anos da entrada em vigor do RJIGT, continuam a ser publicados PP, em número significativo, que não consideram a aplicação de mecanismos de perequação compensatória, em desacordo com os art. 91º e 136º do RJIGT.

Regista-se que muitos dos 164 planos que não declaram a aplicação da perequação, indicam, em regulamento, algumas disposições executórias, definindo o(s) sistema(s) de execução e/ou unidades de execução (Tabela 1). A interpretação destes casos será realizada em futura análise, pelo cruzamento desta informação com outras características dos PP.

Disposições executórias dos PP que omitem conteúdos de perequação	
Não apresentam disposições executórias em regulamento	85 (52%)
Define unidades de execução	31 (19%)
Define instrumentos de execução	50 (44%)
Define sistemas de execução	60 (37%)

Tabela 1 – Número de PP que contêm disposições executórias sem mencionar a aplicabilidade da perequação

Do universo de regulamentos de PP em estudo, em 103 dos 422 considerados verificou-se a aplicação da perequação<sup>10</sup>, distribuídos por 71 dos 278 municípios em Portugal Continental (figura 4).

A análise da aplicação da perequação nos regulamentos deste grupo de planos permitiu a sua classificação de acordo com o nível de desenvolvimento do modelo perequativo (Figura 5).

<sup>10</sup> Dos planos que declaram perequação, há que distinguir dois grupos, aqueles que se limitam a copiar as disposições do RJIGT, sem definirem mecanismos nem instrumentos de perequação, nem a definição de modelos alternativos ao RJIGT para a repartição equitativa de benefícios e encargos (15 PP). Estes PP consideram-se sem conteúdo mínimo para aplicação de perequação (identificados como o nível de desenvolvimento P0). Os restantes (103 PP), por definirem um ou vários elementos descritos para aplicação da perequação, compreendem os planos em que se considerou a aplicação da perequação.



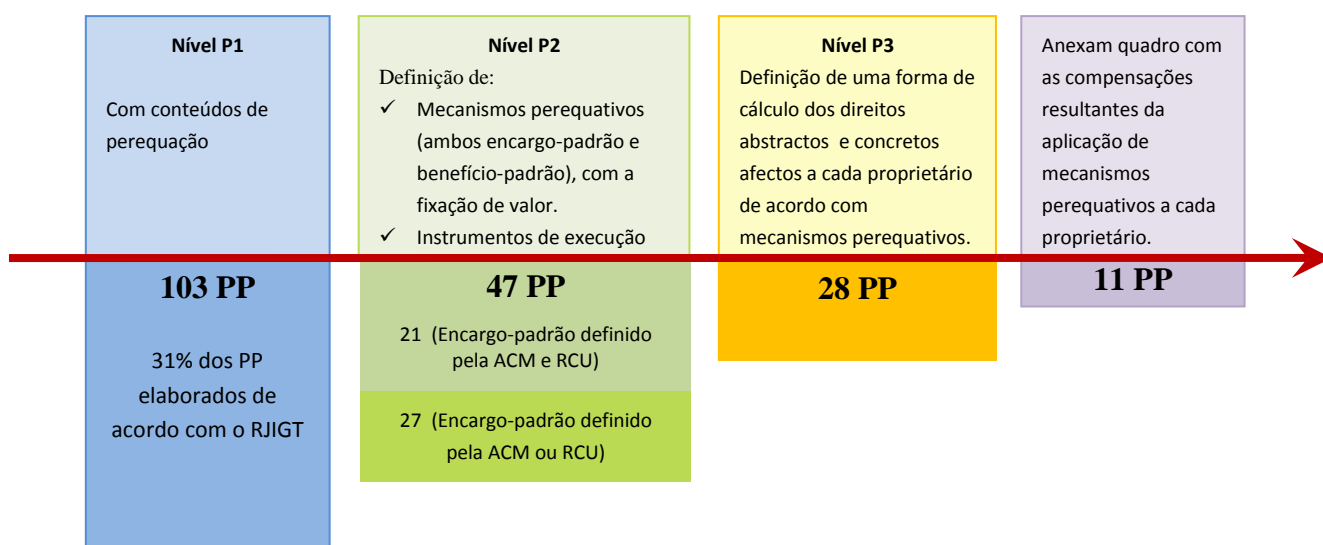


Figura 5 - Níveis de desenvolvimento de PP com perequação

Apesar de declararem e aplicarem perequação, muitos planos têm falhas conceptuais correspondentes a omissões de conteúdo de perequação em regulamento, pelo que se definiram três níveis de desenvolvimento da perequação (Figura 5):

- **Nível de desenvolvimento P1:** Omissão da definição dos mecanismos perequativos (nomeadamente do IMU ou ACM e RCU) ou de instrumentos perequativos (tabela 2), nomeadamente as medidas de compensação (em numerário, espécie, afectação a taxas urbanísticas ou outros<sup>11</sup>).
- **Nível de desenvolvimento P2:** Definem um mecanismo perequativo completo e instrumentos de execução e critérios para pagamento de compensações. Omitem um modelo de avaliação da valorização da propriedade e uma correspondente forma de cálculo das compensações devidas entre proprietários.
- **Nível de desenvolvimento P3:** Define instrumentos e mecanismos de perequação descritos nos níveis de desenvolvimento anteriores e um modelo de avaliação da propriedade que permita o cálculo de compensações entre todos os agentes do processo de execução urbanística (formulado ou explicado detalhadamente em regulamento).

	Número de PP	Percentagem relativamente aos PP com perequação
Não define instrumentos perequativos	32	31%
Fixa apenas o benefício-padrão	5	5%
Fixa apenas o encargo-padrão	5	5%
Não fixa nenhum dos mecanismos	6	6%
Não define valor de um ou de ambos mecanismos	14	14%
Fixa ambos os mecanismos	87	84%
Fixam e valoram ambos os mecanismos, e definem instrumentos de execução	51	50%

Tabela 2 – Distribuição de omissões de conteúdos perequativos em regulamentos de PP com aplicação de perequação

<sup>11</sup> De que é exemplo a compra e venda do índice médio de utilização, previsto no art. 140º do RJIGT.

#### 4. Relações entre as características do plano e as disposições regulamentares sobre execução e perequação

A análise dos regulamentos do universo de PP no período considerado mostrou que estes instrumentos têm sido utilizados para uma diversidade de transformações territoriais, com disposições administrativas e regulamentares adaptadas a cada situação, com efeitos nos sistemas de execução previstos e sua instrumentalização.

Neste sentido, a leitura dos regulamentos dos planos perspectivou que a sua configuração quanto a disposições executórias seria condicionada principalmente pela dinâmica urbanística e pelo uso dominante previsto, e ainda, com alguma influência, pela região do país e dimensão do plano. Quanto à dinâmica urbanística, refere-se que ao longo dos 11 anos do período em análise, a dinâmica territorial dominante é a de expansão (224 de 330 PP publicados ao abrigo do RJIGT, correspondendo a cerca de 70% dos PP publicados, sendo dos restantes, 20% para reestruturação e 10% para consolidação do tecido urbano).

Para se analisar a aplicação da perequação no universo de PP em estudo, começou-se por classificar os planos em “perfis-tipo” que resultam do agrupamento do binómio dinâmica territorial/uso dominante. Consideram-se, assim, as seguintes tipologias de PP (representadas na Figura 6):

- (1) Expansão/uso habitacional ou misto, com 100 PP;
- (2) Criação, expansão/parques industriais ou empresariais, com 66 PP;
- (3) Reestruturação/todos os usos, com 53 PP;
- (4) Criação, expansão/uso turístico, com 42 PP;
- (5) Consolidação/todos os usos, com 38 PP;
- (6) Expansão, reestruturação, consolidação/equipamentos públicos, com 31 PP.



Figura 6 – Distribuição espacial das tipologias de PP  
(cada ponto corresponde a um PP; distribuição aleatória no território municipal).

### (1) Expansão/uso habitacional ou misto

A expansão urbanística para uso habitacional ou misto é a tipologia dominante, não se notando uma assimetria regional relevante relativamente ao universo de PP publicados, sendo esta a tipologia mais representativa em todas as regiões, com cerca de 30% do universo de PP elaborados de acordo com o RJIGT. Nas regiões Centro e Alentejo corresponde a mais de 50% dos PP publicados. No entanto, em relação às demais tipologias consideradas, verifica-se que a proporção dos PP para expansão de tecido urbano tem vindo a decrescer em todo o território de Portugal continental<sup>12</sup>. Destes PP, distinguem-se duas subtipologias identificadas pela dispersão da dimensão de áreas de intervenção:

- **Expansão urbana de grande escala:** PP utilizados para uma expansão urbana programada da cidade, a uma escala alargada, contendo equipamentos de influência local e municipal, espaços verdes e edificação de uso diverso, constituindo uma área estruturada e estruturante da cidade planeada e constituindo novas centralidades<sup>13</sup>.
- **Expansão urbana de pequena escala:** PP utilizados para a expansão urbanística de áreas habitacionais ou mistas, servidos de equipamentos e infraestruturas de influência local<sup>14</sup>.

Relativamente à aplicação de mecanismos de perequação compensatória, nos PP publicados após 2006, verifica-se que mais de metade detalham em regulamento a aplicação de mecanismos de perequação compensatória (37 em 69 PP)<sup>15</sup>. A não aplicabilidade da perequação é justificada em grande parte das situações pela condução da totalidade da execução pelo município, enquanto proprietário dos terrenos ou tomando controlo por imposição administrativa. A omissão em regulamento da perequação ocorre, na maioria dos PP desta tipologia, associada à não referência de qualquer indicação executória.

Verifica-se, ainda, uma variação regional na aplicação de perequação. Nas regiões do Alentejo, Lisboa e Vale do Tejo e Centro, os regulamentos de planos “omissos” são cerca de um terço dos PP publicados após 2006, enquanto na região do Algarve nenhum dos PP é omissos quanto a disposições perequativas (10 dos 13 dos PP desta tipologia definem a aplicação da perequação e os restantes declaram a não aplicação). Na região Norte, apesar da omissão regulamentar sobre a perequação ocorrer em apenas 1 PP, 3 dos 10 PP desta tipologia declaram igualmente a não aplicabilidade da perequação.

Os subtipos definidos de acordo com a dimensão de áreas de intervenção têm influência nas disposições regulamentares relativas à aplicação de mecanismos perequativos, dado que se constatou que a aplicação da perequação tem maior expressão em planos com áreas de intervenção superiores a 20 ha<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> Dos PP publicados entre 2000-2006, 34,4% (33 PP) correspondem a esta tipologia, proporção que diminui, no período 2007-2012, para 28,6% dos PP (67 PP).

<sup>13</sup> Destes planos, destacam-se os PP nas Zonas de Expansão Norte e Sul da cidade de Sines; o PP da Zona Oriental de Setúbal, o PP da Avenida João XXIII, em Fátima e o da cidade de Viana do Castelo na zona marginal ao Rio Lima.

<sup>14</sup> Como exemplo, o PP para a Unidade de Planeamento 2 (UP 2) da Cidade de Moura, ou o PP da zona da Ribeira em Celorico de Basto.

<sup>15</sup> Dos restantes planos, 4 declaram a aplicação de perequação sem a detalhar, 10 declaram a não aplicação da perequação e 18 omitem qualquer disposição perequativa em regulamento.

<sup>16</sup> A distribuição de PP de expansão habitacional ou mista em áreas superiores ou inferiores a 20 ha é, respectivamente: 80% e 51% para planos que declaram a aplicação; 5% e 18% para planos que declaram a não aplicação e 15% e 31% para planos omissos a conteúdos de perequação.

## **(2) Criação, expansão/parques industriais ou empresariais**

No universo de PP elaborados de acordo com o RJGT foram publicados 66 PP (20%) destinados à criação de parques empresariais e industriais ou à expansão dos parques existentes. Este tipo de PP foi utilizado com maior frequência na região Centro (24 PP publicados) e com menor expressão no Algarve e no Norte (3 e 8 PP, respectivamente). Este tipo de planos apresenta uma variação de dimensões da área de intervenção do plano mais reduzida que nas restantes tipologias consideradas, no entanto, foram publicados PP de dimensões muito díspares<sup>17</sup>. Os PP de áreas de maiores dimensões habitualmente integram grandes zonas verdes na área de intervenção e, em algumas situações, prevêem comércio e serviços, pequenas instalações turísticas, e espaços residenciais, como é exemplo o PP para o Parque Tecnológico de Coimbra.

Quanto ao desenvolvimento da perequação em regulamento nos PP desta tipologia publicados após 2006, verifica-se que a mesma se confirma em 17 dos 46 PP (37%), sendo esta proporção ligeiramente inferior que a verificada nos planos de expansão de áreas habitacionais. Verifica-se também um elevado número de planos onde não consta qualquer referência à perequação<sup>18</sup>, embora na maioria destes casos seja definido o sistema de execução, por compensação ou por imposição administrativa<sup>19</sup>. Apesar de não se identificarem diferenças significativas na aplicação da perequação compensatória consoante a dimensão do plano, verifica-se que nos 5 casos de PP para parques empresariais/industriais com dimensão superior a 100 ha, 4 definem a aplicação da perequação em regulamento, contrastando com a relação de PP com/sem perequação definida relativamente a todos os Planos desta tipologia.

## **(3) Reestruturação/todos os usos**

O PP tem mostrado ser um instrumento de gestão territorial utilizado para a reestruturação do espaço urbano (16% de todos os PP), quer para reabilitar zonas degradadas ou centros históricos, quer para dotar áreas urbanas de génese ilegal (AUGI) de equipamentos ou infraestruturas previamente inexistentes ou insuficientes ou ainda para criar novas centralidades em espaços obsoletos. O programa de financiamento comunitário POLIS<sup>20</sup>, lançado em 2000, propiciou a realização de muitos dos PP de reestruturação e revitalização de tecidos urbanos um pouco por todo o país<sup>21</sup>, com especial incidência na região de Lisboa e Vale do Tejo, localização de 22 PP.

Dentro desta tipologia, 18 dos 34 PP (55%) publicados após 2006 definem a aplicação de perequação compensatória em regulamento e 9 omitem disposições perequativas em regulamento. Verifica-se que alguns PP declaram em regulamento a execução pelo sistema de

---

<sup>17</sup> Os PP publicados desta tipologia relativos a áreas de maiores dimensões correspondem ao Plano de Pormenor Integrado do Parque Industrial de Pombal, com cerca de 280 ha e ao PP do Eco-Parque Industrial de Estarreja, com cerca de 290 ha; o de menor dimensão corresponde ao Espaço industrial proposto da Vila de Almodôvar, com cerca de 2 ha (17385 m<sup>2</sup>).

<sup>18</sup> A omissão de qualquer referência à perequação repete-se com mais frequência nestes PP (em 20 de 46, 43%) do que nos PP das restantes tipologias, com exceção dos PP para a expansão/criação de espaços turísticos (46%). Nos restantes 6 PP, os regulamentos omitem qualquer disposição executória ou elegem o sistema de execução por cooperação.

<sup>19</sup> Em 14 dos 20 PP omissos à perequação. Os regulamentos dos restantes 6 PP omitem qualquer disposição executória ou elegem o sistema de execução por cooperação.

<sup>20</sup> Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental de Cidades (POLIS) – RCM n.º 26/2000.

<sup>21</sup> Para a execução do programa POLIS foram desenvolvidos 75 Planos de Pormenor ou Planos de Urbanização (Pestana, Pinto-Leite, & Marques, 2009).

cooperação, remetendo para contrato de urbanização os detalhes da operação. Outros referem a execução por imposição administrativa ou não referem quaisquer orientações executórias. A complexidade das operações urbanísticas em processos de reestruturação, dado afetarem tecido urbano edificado a manter, a demolir ou a reconverter, pode justificar a prevalência de um tratamento *ad hoc* com cada promotor através da remissão a protocolo de parceria ou contrato de urbanização. O financiamento extra conseguido pelos fundos comunitários em muitos destes PP catalisou os processos de parceria por:

- Possibilitar aos municípios/entidades gestoras capacidade de agir sobre o espaço planeado em operações de expropriação na impossibilidade de consenso;
- Criar a expectativa de um processo ganhador para todos os agentes envolvidos.

#### **(4) Criação, expansão/uso turístico**

A criação e expansão de espaços turísticos serviu de motivação para a elaboração de 42 PP (12,7%), a grande maioria situados no sul do país, nas regiões de Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve, sendo o Alentejo a região mais representativa, com cerca de 40% de todos os PP desta tipologia. Nas regiões Centro e Norte foram publicados apenas 3 PP de expansão turística. A publicação deste tipo de planos emergiu nos últimos anos: até 2006, apenas 3 PP haviam sido publicados contra os 39 publicados após 2006. Os PP de expansão turística foram aplicados, nos casos do Alentejo e Lisboa e Vale do Tejo, em *resorts* e aldeamentos turísticos previstos antecipadamente no PENT (Plano Estratégico Nacional do Turismo) para os pólos turísticos do Oeste, do Litoral Alentejano e do Alqueva, e regulamentados pelos Planos Regionais de Ordenamento do Território do Alentejo e do Oeste e Vale do Tejo (correspondendo a núcleos de desenvolvimento turístico, integrados em espaço rural, servidos de golfe e de espaços/equipamentos de valorização paisagística e cultural). Este tipo de PP tem uma configuração muito diversa dos espaços turísticos planeados para áreas de expansão turística/hoteleira de dimensão reduzida e elevada intensidade de uso. É possível verificar esta diferença pela dispersão da dimensão da área de intervenção dos PP (a maior entre todas as tipologias consideradas) e pela dispersão dos valores dos índices urbanísticos explicitados em regulamento, designadamente o IMU. Assim, consideram-se as seguintes subtipologias:

- **Aldeamento/resort turístico no espaço rural:** espaços de grandes dimensões em meio rural onde se prevê a instalação de empreendimentos turísticos e habitação para segunda residência, associados a equipamentos de lazer, parques e campos de golfe<sup>22</sup>. Alguns destes PP, que prevêem “cidades turísticas”, têm dimensões pouco características para este instrumento de gestão territorial, como são exemplo o PP da Mata de Sesimbra (3742 ha), ou PP do Parque Alqueva (1117 ha).
- **Expansão turística em espaço urbano ou periurbano:** Correspondem a planos de expansão de espaços turísticos de elevada intensidade de uso, ou de conjuntos turísticos de menores dimensões, sendo utilizados pela administração municipal como forma de controlar e programar a oferta de solo para uso turístico. Este tipo de planos encontra-se representado maioritariamente no Algarve.

---

<sup>22</sup> Alguns PP considerados neste tipo, apesar de não possuírem campos de golfe, incluem sempre equipamentos turísticos de grandes dimensões, como exemplo o PP do Escampanadinho, em Portimão, que agrega em 557 ha estabelecimentos hoteleiros, Kartódromo, Autódromo, parque tecnológico e espaços verdes.

No que respeita à aplicação da perequação, apesar da publicação deste tipo de planos ser recente, apenas 9 dos 42 PP a declaram e definem em regulamento, sendo, à exceção dos PP para construção de equipamentos, a tipologia com menor número de PP com aplicação de mecanismos perequativos. À semelhança do sucedido com os PP para a criação de parques empresariais, cerca de metade dos planos publicados omite conteúdos de perequação em regulamento. Muitos destes planos acabam por apresentar em regulamento os motivos através dos quais implicitamente, justificam a não aplicação de mecanismos de perequação: a execução será concretizada através do sistema de compensação, ficando os moldes da redistribuição equitativa dos encargos e benefícios entre os proprietários por definir em futuro regulamento municipal ou em contrato de urbanização; a execução está a cargo de um único promotor (empresa municipal ou privada), situação que ocorre frequentemente nesta tipologia de planos; a execução será garantida pelo sistema de imposição administrativa, o que ocorre apenas num dos planos.

Curiosamente, verifica-se uma assimetria regional nas disposições regulamentares sobre perequação nos planos de expansão turística correspondentes a aldeamentos turísticos e *resorts* de grande dimensão. Enquanto no Alentejo nenhum dos planos declara a aplicação da perequação, em Lisboa e Vale do Tejo 5 dos 8 PP deste subtipo aplicam perequação, com níveis elevados de desenvolvimento da perequação<sup>23</sup>. No Alentejo, a maioria dos planos que declaram a não aplicabilidade da perequação, definem a execução pelo sistema de compensação.

#### **(5) Consolidação/todos os usos**

Foram elaborados e publicados de acordo com o RJIGT 38 PP de consolidação do tecido urbano. Trata-se de planos que visam a preservação do edificado ou o preenchimento planeado de “vazios” no tecido urbano. A grande diferença deste tipo de planos para os restantes é que, neste caso, o espaço urbano encontra-se definido, infraestruturado e urbanizado, com evidentes consequências nos modelos de execução e na repartição de benefícios e encargos. Alguns destes planos correspondem às modalidades específicas<sup>24</sup> de Salvaguarda ou de Reabilitação Urbana, correspondendo a intervenções sobre o edificado existente incluindo regras de alteração desse edificado. Grande parte destes planos foram realizados para a região Norte (15 de 38 PP), correspondendo a cerca de um terço dos PP publicados nesta região. É interessante verificar que nesta tipologia, 18 dos 28 planos publicados após 2006 definem em regulamento a aplicação de mecanismos de perequação.

#### **(6) Expansão, reestruturação, consolidação/equipamentos públicos**

Alguns dos PP elaborados de acordo com o RJIGT corresponderam a orientações administrativas para a implantação de um equipamento ou à recuperação de um espaço urbano ou rural para utilização colectiva, dotando-o de novas valências. Este tipo de planos inclui, na região do Alentejo, alguns planos de intervenção no espaço rural com dimensões

---

<sup>23</sup> No PP da Zona Sul da Mata de Sesimbra, no PP da Estrada Atlântica/Foz do Arelho, nas Caldas da Rainha, e no PP da Área de aptidão turística da Maceira, em Torres Vedras.

<sup>24</sup> A 5ª alteração ao RJIGT em 2007 (introduzida pelo DL n.º 316/2007, de 19 de setembro), pelo art. 91º-A n.º 2, definiu três modalidades específicas para PP: Plano de intervenção no espaço rural (PIER); Plano de pormenor de reabilitação urbana (PPRU) e Plano de pormenor de salvaguarda (PPS).

significativamente superiores aos restantes desta tipologia. Em contraponto, existem alguns PP de pequena dimensão (menos de 10 ha), vocacionados para a proposta de localização de equipamento urbano e sua articulação com a área envolvente<sup>25</sup>. Nenhum destes planos declara a aplicação de mecanismos de perequação compensatória. No entanto, um dos planos admite que o sistema de execução se realize por cooperação, sendo omissos relativamente a outros conteúdos de perequação.

## 5. Conclusões

Da análise preliminar do conteúdo dos regulamentos dos PP aprovados após a publicação do RJGT ressalta que os distintos objetivos destes planos - veja-se a tipificação ensaiada através da combinação dinâmica territorial/uso dominante – exigem diversas abordagens do ponto de vista da execução e da garantia da equidade no processo de urbanização. Não obstante a expansão urbana para uso habitacional ou misto ser a tipologia dominante, este processo frequentemente tem ocorrido sem o enquadramento de um plano de pormenor, já que em 114 municípios de Portugal continental, não foi publicado qualquer PP no período em análise.

De igual modo, as áreas de intervenção apresentam grande disparidade, desde PP abrangendo áreas inferiores a 1 ha (de registar o caso de um PP com 630 m<sup>2</sup>) a planos com mais de 1000 ha, nomeadamente planos de expansão turística que incluem grandes espaços de lazer e de interesse paisagístico.

Na análise pormenorizada dos regulamentos tendo em vista a caracterização das orientações perequativas que têm vindo a ser adotadas nos PP, verifica-se que apenas 70 dos 278 municípios de Portugal Continental apresentam PP com menção à perequação.

Alguns PP apresentam justificações para a não aplicação de princípios perequativos ou definem o sistema de execução por compensação sem quaisquer outras disposições perequativas, deixando para os promotores o controlo da programação e da execução dos planos. Esta opção acontece com maior evidência nos planos de expansão turística do Alentejo e nos planos para parques empresariais/industriais. Por outro lado, continuam a ser publicados PP que, declarando aplicação de perequação, apenas transcrevem as disposições constantes do RJGT, sem referir de que forma serão implementados os mecanismos de perequação, nem qual o seu valor ou abrangência territorial.

De entre os PP com aplicação de perequação considerou-se que, em alguns casos, apresentam “omissões e falhas conceptuais”, designadamente alguma incoerência nos conceitos utilizados. A título exemplificativo, encontram-se PP que definem o sistema de execução por cooperação mas omitem qualquer outro conteúdo perequativo.

Ainda relativamente aos PP com aplicação de perequação publicados no período em análise, poucos apresentam em regulamento aquilo que podemos considerar um modelo de perequação cabalmente definido, que vincula proprietários e eventuais promotores a um sistema de cálculo de compensações (utilizando mecanismos padrão devidamente valorados e circunscritos de repartição de benefícios e encargos decorrentes do plano) e que indicam a tramitação do processo e os instrumentos de perequação utilizados.

---

<sup>25</sup> Como exemplo, o PP do Sítio do Barragão, em Castelo Branco, que tem como objectivo a transformação do solos para fins de construção de um Complexo Residencial para Idosos e salvaguarda da sua integração envolvente.

Naturalmente que estas conclusões preliminares da análise dos regulamentos efetuada terão que ser validadas e complementadas por um estudo mais detalhado de uma amostra de planos, com consulta dos outros documentos que os compõem. Outros desenvolvimentos futuros deste projeto, ainda no âmbito da tarefa em curso, passam por um inquérito extensivo a todos os municípios de Portugal continental para apurar obstáculos e sugestões para a melhor “operacionalização” da perequação e a realização de entrevistas a interlocutores das CCDR e ainda de Câmaras Municipais a selecionar. Nestas procurar-se-á aferir, sobretudo, o grau de execução dos planos e as possíveis relações com as suas orientações perequativas.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, R. A., *Implementação de Planos de Pormenor e o Sistema de Perequação*. Lisboa: Instituto Superior Técnico (Dissertação de Mestrado em Urbanística e Gestão do Território), 2009.

CARDEIRO, J. P., *Avaliação da execução Perequacionada de Planos Municipais de Ordenamento do Território*. Lisboa: Instituto Superior Técnico (Dissertação de Mestrado em Engenharia Civil), 2009.

CARVALHO, J., *Ordenar a Cidade*. Coimbra: Quarteto, 2003.

CARVALHO, Jorge, & Fernanda Paula OLIVEIRA, **Perequação. Taxas e Cedências. Administração Urbanística em Portugal**. Coimbra: Almedina, 2003.

CORREIA, F. A., **O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade**. Coimbra: Almedina, 2001

MONTEIRO, C., “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.

PAIS, C. C., *Execução urbanística. Referencial Teórico Operativo*. Aveiro: Universidade de Aveiro (Dissertação para obtenção do grau de Mestre), 2010.

PESTANA, C., PINTO-LEITE, J., & N. MARQUES, “O Programa Polis como impulsionador da regeneração urbana”. In *Actas do 1º Congresso de Desenvolvimento Regional de Cabo Verde*. Cidade da Praia, 2009: pp. 1754-1781.

SOUSA, J. A., “Conceitos básicos de índole perequativa aplicados na cidade de Viseu”. In *Actas do Seminário O Sistema de Execução de Planos e a Perequação*. Lisboa: Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente - Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e Urbanismo, 2002.

## 7. Agradecimentos

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