EDÍLIA MARIA ALMEIDA PENA

O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E A REVISÃO DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS: EXECUÇÃO E EQUIDADE

Orientador: Prof.ª Doutora Fernanda Paula Oliveira

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias
Escola de Comunicação, Arquitetura, Artes e Tecnologias da Informação
Lisboa
2020

EDÍLIA MARIA ALMEIDA PENA

O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E A REVISÃO DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS: EXECUÇÃO E EQUIDADE

Tese defendida em provas públicas para obtenção do Grau de Doutor no Curso de Doutoramento em Urbanismo, conferido pela Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, no dia 14 de outubro de 2020, com o Despacho de Nomeação de Júri Nº 214/2020, com a seguinte composição:

Presidente:
Prof. Doutor José Diogo da Silva Mateus – Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias (delegação da presidência do Júri conforme Despacho Nº 214-A/2020)

Arguentes:
Prof. Doutor Carlos José de Oliveira e Silva Rodrigues – Universidade de Aveiro
Profª Doutora Dulce Margarida de Jesus Lopes – Universidade de Coimbra

Vogais:
Prof. Doutor Hugo Philipe Herrenschmidt da Nazareth Fernandes de Cerqueira - Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias
Prof. Doutor. Mohammed Boubezari - Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

Orientador:
Prof.ª Doutora Fernanda Paula Oliveira – Universidade de Coimbra

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

Escola de Comunicação, Arquitetura, Artes e Tecnologias da Informação

Lisboa

2020

EPÍGRAFE

“E afora este mudar-se cada dia, Outra mudança faz de mor espanto, Que não se muda já como soía”

(Luiz Vaz de Camões)

“Devemos tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade”

(Aristóteles)

DEDICATÓRIA

À memória de meu pai

AGRADECIMENTOS

À Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira, pela orientação sempre assertiva e focada, pela disponibilidade desde o primeiro momento, bem como pelos seus ensinamentos e estímulo intelectual sem os quais este trabalho não teria sido possível.

À Professora Doutora Filipa Antunes pela orientação desde a fase inicial, no âmbito da delimitação do objeto de estudo e pela motivação no decurso do processo de investigação.

Aos Professores da Universidade Lusófona, que lecionaram o Doutoramento em Urbanismo, pelo contributo no enriquecimento do leque de conhecimentos adquiridos.

Aos meus colegas da Câmara Municipal de Sintra, em especial à Sara (por tudo) e à Paula por me incentivarem a iniciar este projeto. A outros, aqui não mencionados, com os quais debati temáticas no âmbito do estudo de caso do PDM de Sintra.

Aos meus colegas e professores que há décadas fazem planeamento e planos territoriais em Portugal, em especial ao Prof. Jorge Carvalho, ao João Rua e ao Pedro Ribeiro, cujas sugestões são sempre pertinentes.

Ao Augusto pela infinita paciência.

Ao Rúben e ao David pela compreensão nas tantas vezes que me furtei a acompanhá-los.

Ao Tino e à minha mãe pelo apoio incondicional.

A todos o meu Bem-Hajam

RESUMO

A problemática da execução de planos municipais e o desfasamento existente entre o planeado e o executado é uma realidade que caracteriza o sistema de planeamento em Portugal. Os planos municipais, designadamente os Planos Diretores Municipais, não se podem limitar a meros instrumentos de natureza normativa nos quais temos inevitavelmente que enquadrar as dinâmicas territoriais em constante mutação. Constituem-se antes como importantes instrumentos de ordenamento e análise prospetiva, no desenvolvimento de um território que se quer capaz de antecipar mudanças de paradigma, equacionar e dar resposta às profundas transformações de natureza económica, social ou tecnológica.

Reconhecendo-se a importância de uma intervenção territorial planeada e processando-se a realidade a um ritmo cada vez mais acelerado, para o sucesso de implementação do plano, evidencia-se premente a necessidade de alinhar os instrumentos de gestão territorial com o ritmo dessas transformações, promovendo simultaneamente uma proposta de ordenamento mais equitativa. Neste âmbito assume particular relevância a salvaguarda de aspetos relativos à estratégia, os critérios de classificação do solo enquanto substrato base, bem como a adoção de soluções que preconizem ajustes do modelo de ordenamento, numa perspetiva menos rígida e mais flexível.

Quase duas décadas passaram após a introdução da perequação no enquadramento legal, com o propósito de promover a justa repartição de benefícios e encargos decorrentes da proposta de planos territoriais. Os Planos Diretores Municipais recentemente publicados têm recorrentemente remetido a execução para Planos de Pormenor, Planos de Urbanização ou Unidades de Execução. Mas serão estes mecanismos de execução ou instrumentos à espera de intervenção? Serão instrumentos capaz garantir a equidade no ordenamento do território à escala municipal? A abordagem é efetuada a partir da análise crítica ao quadro legal, às propostas de PDM recentemente publicados e ao estudo de caso do PDM de Sintra.

A legislação tem vindo reforçar os instrumentos equitativos abrindo a possibilidade de estabelecer mecanismos destinados a compensar a proteção de interesses gerais, como seja o contributo dos ecossistemas, prevendo neste âmbito a transferência de edificabilidade. A análise ao estudo de caso releva os possíveis impactos que tal opção pode representar, num território heterogéneo, considerando-se indispensável o papel regulador do município. Conclui-se que para tornar o ordenamento do território na revisão dos PDM mais exequível e equitativo tem de existir flexibilidade e alargamento da abrangência dos instrumentos equitativos, integrando na equação as questões da remuneração dos ecossistemas.

Palavras-chave: PDM; flexibilidade; perecuação; execução; tranferencia de edificabilidade; remuneração dos ecossistemas; política de solos.

ABSTRACT

The problematic of municipal plans execution and the gap between the planned and the executed is a reality that characterizes the planning system in Portugal. Municipal plans, such as the Municipal Master Plans, can´t be limited to mere instruments of a normative nature in which we inevitably have to frame the ever-changing territorial dynamics. Rather, they are important instruments of planning and prospective analysis, in the development of a territory that is capable of anticipating paradigm changes, equating and responding to the profound transformations of an economic, social or technological nature.

Recognizing the importance of a planned territorial intervention and the increasingly accelerated pace at which reality is processed, it is urgent for the successful implementation of the plan to align the instruments of territorial management with the pace of these transformations, while promoting a more equitable planning proposal. In this context, it is particularly important to safeguard aspects of the strategy, the soil classification criteria as the base substrate, and the adoption of solutions that recommend adjustments of the planning model, in a less rigid and more flexible perspective.

Almost two decades have passed since the introduction of equalization in the legal framework, with the purpose of promoting the fair distribution of benefits and burdens arising from the proposed territorial plans. The recently published Municipal Director Plans have repeatedly resubmitted execution for detailed plans, urbanization plans or execution units. But are these real mechanisms of execution or instruments waiting for intervention? Are these instruments capable of guaranteeing fairness in the planning of the territory at the municipal level? The approach is based on a critical analysis of the legal framework, the recently published PDM proposals and the Sintra PDM case study.

Recent legislation also strengthens the focus of equitable instruments, opening up the possibility of establishing mechanisms to compensate the protection of general interests, such as the contribution of ecosystems, providing for the transfer of buildability. The analysis to the case study highlights the possible impacts that such an option may represent in a heterogeneous territory, considering that the regulatory role of the municipality is indispensable. It is concluded that in order to make land-use planning in the PDM review more feasible and equitable, there must be flexibility and widness the equitable instrument’s scope, integrating the issues of ecosystem remuneration into the equation.

Key words: Master Plan; flexibility; equalization; execution; transfer development right; ecosystem services; soil policy.

Abreviaturas

AML – Área Metropolitana de Lisboa

AUGI – Áreas Urbanas de Génese Ilegal

ARU – Áreas de Reabilitação Urbana

CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

CMS – Câmara Municipal de Sintra

CPA – Código do Procedimento Administrativo

CRP – Constituição da República Portuguesa

DGOTDU – Direção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano

DGT – Direção Geral do Território

INE – Instituto Nacional de Estatística

IUM – Índice Médio de Utilização

LBA – Lei de Bases do Ambiente

MDT – Modelo de Desenvolvimento Territorial

NUT III – Nomenclatura da Unidade Territorial III

LBPOTU – Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo

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

PDM – Plano Diretor Municipal

PNPOT – Programa Nacional da Politica de Ordenamento do Território

PMOT – Plano Municipal de Ordenamento do Território

PP – Plano de Pormenor

PROT – Planos Regionais de Ordenamento do Território

PU – Plano de Urbanização

RAN – Reserva Agrícola Nacional

REN – Reserva Ecológica Nacional

RJIGT – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

RJUE – Regime Jurídico da Urbanização e Edificação

RJRU – Regime Jurídico da Reabilitação Urbana

SIG – Sistema de Informação Geográfica

SNIT – Sistema Nacional de Informação Territorial

UE – Unidades de Execução

UOPG – Unidades Operativas de Planeamento e Gestão

Índice Geral

Índice de gráficos 15

Índice de Figuras 16

1. Introdução 17

1.1 Objetivos 18

1.1.1. Objetivo geral 18

1.1.2 Objetivos específicos 18

1.2 Âmbito da tese e relevância do tema 19

1.3 Metodologia 20

1.4 Temáticas não abordadas 21

2.Enquadramento teórico 22

2.1 Concetualização e evolução do ordenamento do território 22

2.1.1 A origem e evolução do ordenamento do território 22

2.1.2 O conceito de ordenamento do território 25

2.1.3 Fins e objetivos do ordenamento do território 29

2.1.4 Relação entre o ordenamento do território e o urbanismo 31

2.1.4.1 Critérios de distinção entre ordenamento do território e urbanismo 31

2.1.4.2 Sobreposição dos domínios do ordenamento do território e do urbanismo 33

2.2 Breve enquadramento da evolução do sistema legal de planeamento territorial em Portugal 35

2.2.1 A primeira geração de PDM 38

2.2.2 Revisões ou alterações dos PDM: a *segunda* e *terceira geração* de PDM 40

2.2.3 PDM: enquadramento na nova Lei de Bases e no novo RJIGT 42

2.3 Contexto demográfico, ambiental e sócio-económico em Portugal 44

2.3.1 Enquadramento demográfico 45

2.3.2 Enquadramento ambiental e socio-económico 48

3. A flexibilidade no ordenamento do território municipal 59

3.1 Dinâmica de planos (alteração, revisão, suspensão) 61

3.1.1 Suspensão 62

3.1.2 Alteração 63

3.1.3 Revisão 63

3.2 O papel da estratégia nos PDM 64

3.2.1. Encontrar a solução ou prospetivar e ajustar soluções 67

3.2.2. Sobre os conceitos indeterminados e a definição de interesse público 69

3.3 O planeamento informal 71

3.4 A discricionariedade da Administração na elaboração do PDM 72

3.4.1 Sistema de informação multicritério de informação da cidade do Porto 74

3.4.2 PDM de Lisboa: majoração de parâmetros urbanísticos e sistema de incentivos a operações urbanísticas com interesse municipal 75

3.5 Classificação e qualificação do solo 76

3.5.1 Critérios de classificação e reclassificação do solo 78

3.5.2 Caráter excecional da reclassificação do solo em urbano 82

3.5.3 Dicotomia urbano/rural 85

3.5.4 Qualificação do solo 89

3.6 Limites à discricionariedade na atividade de planeamento 90

3.7 A participação pública como incremento à flexibilidade e exequibilidade dos PDM 92

3.8 Os passivos territoriais e as AUGI 102

3.9 Servidões administrativas e restrições de utilidade pública 104

3.9.1 Reserva Agrícola Nacional 105

3.9.2 Reserva Ecológica Nacional 111

4. A execução dos planos territoriais e dos PDM em particular 116

4.1 Execução sistemática e assistemática 116

4.2 Sistemas de execução de planos 118

4. 3 Instrumentos de execução de planos 121

4.4 Perequação, política de solos e ordenamento do território 125

4.4.1 Perequação: redistribuição de benefícios e encargos decorrentes do plano 126

4.4.1.1 Princípio da igualdade/equidade 126

4.4.1.2 Mecanismos de perequação 127

4.4.2 Situação vinculacional dos solos e desigualdades introduzidas pelo plano 129

4.4. 3 Os serviços prestados pelos ecossistemas 131

4.4.4 Abrangência geográfica da perequação 132

4.4.5 Transferência de créditos à edificabilidade 134

4.4.5.1 Análise comparativa da transferência de créditos à edificabilidade 135

4.4.5.2 Síntese da análise comparada 138

4.4.5.3 O papel regulador do município na transferência de créditos à edificabilidade 139

4.4.6 Critérios equitativos aplicáveis à revisão dos PDM, em Portugal continental, com o enquadramento legal da LBGPPSOTU e o novo RJIGT 140

4.4.6.1 Síntese dos critérios perequativos utilizados na revisão dos PDM em análise 145

5. Estudo de caso do PDM de Sintra 146

5.1 Caracterização do concelho 147

5.1.1 Enquadramento geográfico 147

5.1.2 Enquadramento socio-económico 148

5.2. Modelo de desenvolvimento territorial 151

5.2.1 Eixos e objetivos estratégicos 152

5.2.2 Tradução gráfica do modelo de desenvolvimento territorial 155

5. 2.2.1 A cidade policêntrica 156

5.2.2.2 Zona económica especializada 157

5.2.2.3 Serras 157

5. 2.2.4 Ruralidade Atlântica 158

5.2.2.5 Litoral Urbano 159

5.2.2.6 Interior Rural 160

5.2.3 Considerações sobre o modelo de desenvolvimento adotado 161

5.3 Modelo de ordenamento 163

5.3.1. Classificação e qualificação do solo 164

5.3.1.1 Qualificação solo urbano 164

5.3.1.2 Qualificação solo rústico 167

5.3.2 Considerações sobre a classificação e qualificação do solo 170

5.4 Medidas de flexibilização do plano 173

5.4.1 O processo de participação pública 175

5.5 Critérios de perequação 176

5.5.1 Edificabilidade abstrata e edificabilidade concreta 177

5.5.2 Implicações perequativas da aplicação do conceito de edificabilidade abstrata 179

5.5.3 Títulos e créditos de edificabilidade 180

5.5.4 Benefícios e penalidades definidos na proposta de plano 181

5.5.4.1 Medidas adotadas por eixo estratégico 182

5.5.5 Vantagens e inconvenientes da transferência de créditos à edificabilidade 184

5.5.6 Considerações finais sobre transferência de edificabilidade e respetiva execução 186

5.5.6.1 Implicações da transferência de edificabilidade no âmbito dos ecossistemas 187

5.5.7 A solução perequativa adotada no estudo de caso do PDM de Sintra 188

5.5.8 Análise crítica e solução perequativa proposta 189

6. Conclusão 190

6.1 A flexibilidade enquanto instrumento de execução do PDM 192

6.2 Diretrizes para a equidade no modelo de ordenamento do território municipal 195

6.3 Desafios do ordenamento do território no âmbito da revisão dos PDM 196

6.4 Síntese conclusiva e confirmação da hipótese teórica 201

7. Bibliografia 203

8. Índice remissivo 217

9. Anexos I

9.1 Anexo 1 - Modelo de Desenvolvimento Territorial II

9.2 Anexo 2 - Estrutura Ecológica Municipal III

Índice de Gráficos

Gráfico 1: Evolução da população residente. 45
Gráfico 2: Evolução do número de nascimentos e óbitos. 46
Gráfico 3: Evolução do índice de envelhecimento. 46
Gráfico 4: Evolução do saldo natural e do saldo migratório. 47
Gráfico 5: Evolução do número total de empresas com internet. 49
Gráfico 6: Evolução do número de pessoas efeto a atividades de I&D. 50
Gráfico 7: Evolução dos ordenados/salários e poupança bruta em % do rendimento disponível 51
Gráfico 8: Evolução do rendimento médo disponível das famílias. 51
Gráfico 9: Evolução do salário médio mensal. 52
Gráfico 10: Evolução da população sem nível de escolaridade e com ensino superior, no total da população com mais de 15 anos inclusive. 52
Gráfico 11: Evolução do número de processos judiciais entrados, findos e pendentes.. 53
Gráfico 12: Evolução da da dívida bruta pública em % do PIB. 53
Gráfico 13: Evolução das despesas do Estado em percentagem do PIB.. 54
Gráfico 14: Evolução do PIB *percapita* (base= 2011). 54
Gráfico 15: Evolução da população inativa. 55
Gráfico 16: Evolução da população empregada a trabalhar no setor primário (milhares).. 56
Gráfico 17: Evolução da população empregada a trabalhar no setor secundário (milhares).. 56
Gráfico 18: Evolução da população empregada a trabalhar no setor terciário (milhares). 57
Gráfico 19: Evolução do número total de empresas.. 58
Gráfico 20: Evolução do número de trabalhadores de acordo com a dimensão da empresa.. 58
Gráfico 21: Evolução da população residente no concelho de Sintra. 150
Gráfico 22: Distribuição do espaço por categoria de espaço 167
Gráfico 23: Distribuição dos espaços naturais no concelho 168
Gráfico 24: Distribuição dos espaços agrícolas no concelho 169

Índice de Figuras

Ilustração 1 – Diagrama de valores para Sintra..... 152
Ilustração 2 – Esquema do modelo de desenvolvimento territorial 155
Ilustração 3 – Unidade Territorial “cidade policêntrica” 156
Ilustração 4 – Unidade Territorial “Zona económica especializada”..... 157
Ilustração 5 – Unidade Territorial “Serras”..... 158
Ilustração 6 – Unidade Territorial “Ruralidade atlântica”. 159
Ilustração 7 – Unidade Territorial “Litoral urbano”..... 160
Ilustração 8 – Unidade Territorial “Litoral urbano”..... 161
Ilustração 9 – Esquema representativo dos índices médios 178

1. Introdução

O território esteve desde sempre na base de competições e disputas, pela sua apropriação, uso e transformação. Esta crescente pressão obrigou os estados modernos a regularem o seu uso, definindo as intervenções de iniciativa pública e regulando as ações de natureza privada.

Neste âmbito, o modelo de ordenamento que traduz o uso e transformação do território necessita de regulação e adequada ponderação das soluções adotadas, potenciando a distribuição equitativa das mais-valias criadas, integrando os direitos individuais sem perder de vista o interesse comum que dá sentido à vida em sociedade.

Nas sociedades contemporâneas as actividades económicas e sociais fragmentaram-se, as relações ambientais e socio-económicas complexificam-se, o futuro é menos previsível e mais instável, as transformações tecnológicas processam-se a um ritmo cada vez mais acelerado, os desequilíbrios sócio-urbanísticos e a incerteza dificultam a capacidade de acção. Com frequência a proposta preconizada pelos planos territoriais, não obstante o cumprimento da tramitação legal, torna-se incapaz de responder às solicitações de mudança que ocorrem no território, revelando-se também insuficiente para internalizar as questões de equidade.

Neste contexto, o ordenamento do território confronta-se com a necessidade de incorporar no seu modelo as externalidades decorrentes das diversas forças cruzadas que atuam no território (Pena, 2005, p. 1). Em particular, os instrumentos de gestão territorial, nos quais se incluem os Planos Diretores Municipais (PDM), não podem deixar de integrar a flexibilidade necessária para as solicitações de mudança, consubstanciadas num contexto mais alargado de equidade, integrando as dinâmicas ambientais e económico-sociais desses territórios.

O planeamento como processo é um denominador transversal à abordagem efetuada, no pressuposto de que o plano só faz sentido se existirem condições para ser implementado, sendo os mecanismos de ajustamento indispensáveis para que a proposta de plano não seja ultrapassada pela própria realidade.

Neste âmbito a flexibilidade assume um papel determinante na construção de um modelo de ordenamento mais operativo, em particular nos processos de revisão dos PDM em curso, dado que “o planeamento sem execução é uma mera intenção inconsequente” (Gomes J. O., 1998, p. 104). *Tal* pressupõe quer a definição uma estratégia prospectiva e flexível para o território, quer a previsão dos mecanismos e instrumentos que garantam a

sua implementação equitativa, considerando que a utilidade do plano é tanto maior quanto maior for a capacidade de execução da sua proposta, ou seja, a satisfação do propósito da elaboração.

1.1 Objetivos

1.1.1. Objetivo geral

O objetivo geral da presente investigação visa aprofundar de que forma o ordenamento do território, definido no âmbito da revisão dos Planos Diretores Municipais, se pode tornar mais exequível e equitativo, efetuando uma análise a alguns fatores considerados determinantes na conceção do modelo de ordenamento do PDM.

1.1.2 Objetivos específicos

Para alcançar o objetivo geral são definidos um conjunto de objetivos específicos que se consideram determinantes para que globalmente o ordenamento do território nos processos de revisão dos PDM se torne mais concretizável e equitativo no sentido perequativo, equilibrando as desigualdades introduzidas pelo plano e internalizando as externalidades decorrentes de servidões ou restrições de utilidade pública. Este propósito implica a identificação de um conjunto de objetivos mais específicos, relacionados com questões legais e de enquadramento nos domínios do ordenamento do território e urbanismo, bem como de fatores chave no campo da flexibilidade urbanística e da perequação de planos territoriais.

Seguidamente passa-se a elencar sumariamente os objetivos específicos principais:

- Concetualização e evolução do conceito de ordenamento do território;
- Relação dos domínios do ordenamento do território e urbanismo;
- Enquadramento e evolução do sistema legal de planeamento territorial em Portugal: os PDM de *primeira*, *segunda* e *terceira geração* em Portugal;
- Análise do contexto demográfico, socio-económico e ambiental em Portugal;
- Análise do papel da estratégia nos PDM, da aplicação de conceitos indeterminados, do recurso ao planeamento informal ou à discricionariedade da Administração, enquanto instrumentos que incrementam a flexibilidade no ordenamento do território municipal;
- Aplicação da classificação e qualificação do solo como ferramenta ao serviço da construção do modelo de ordenamento dos PDM, garantindo a

salvaguarda dos valores naturais e da diversidade do território, de forma a torná-lo mais funcional e flexível;

- Análise da importância da participação pública na perspectiva do contributo à flexibilidade do ordenamento dos PDM;
- Internalização de passivos territoriais, tornando-os passíveis de contribuir para a exequibilidade da proposta de ordenamento do PDM e/ou como parte estruturante do ordenamento do território em geral;
- Analise às restrições de utilidade pública da Reserva Agrícola Nacional (RAN) e da Reserva Ecológica Nacional (REN) como limites à discricionariedade da atividade planificatória. Explorar desafios e complementaridades que tenham por base propostas mais flexíveis e propositivas;
- Identificação dos tipos de execução de planos e suas implicações para o ordenamento do território;
- Caracterização dos sistemas e instrumentos de execução de planos e respetivo contributo para a execução dos PDM;
- Análise do contributo da perequação, respetiva abrangência geográfica e situação vinculacional do solo, para a equidade do ordenamento do território no âmbito dos PDM;
- Estudo comparado da transferência de edificabilidade em diferentes países, como identificação das suas finalidades, objetivos e enquadramento legal urbanístico;
- Identificação dos critérios equitativos aplicáveis à revisão dos PDM em Portugal continental, ao abrigo do novo enquadramento legal (Lei n.º 31/2014, de 30 de maio e Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio);
- Definição de uma nova perspetiva perequativa que permita tornar o ordenamento do território dos PDM mais exequível e equitativo.

1.2 Âmbito da tese e relevância do tema

Em termos de instrumentos de gestão territorial o objeto de estudo circunscreve-se ao ordenamento do território dos Planos Diretores Municipais em Portugal continental, em particular após a entrada em vigor da nova Lei de Bases em 2014 e a revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial em 2015.

Tem-se a consciência que para a promoção de um correto ordenamento concorrem um leque diversificado de agentes, escalas e níveis territoriais e institucionais, numa abordagem claramente multidisciplinar, em que cada âmbito individualmente constituiria matéria suficiente para o desenvolvimento de um projeto de investigação. Contudo, tendo

em conta a importância da transversalidade em matéria de ordenamento do território e tendo simultaneamente em vista a necessidade de delimitar o âmbito do estudo, não descurando a necessidade de estudar algumas temáticas setorialmente, optou-se por aprofundar o ordenamento do território na revisão dos PDM na perspetiva da execução, aprofundando neste domínio as questões da flexibilidade e da equidade.

1.3 Metodologia

O método utilizado é hipotético dedutivo e como técnica a análise de conteúdo e estudo de caso.

Toda a investigação nasce de um problema sentido. Durante quase duas décadas a trabalhar na elaboração e implementação de planos municipais de ordenamento do território e em particular de Planos Diretores Municipais a autora constata que a respetiva execução fica muito aquém dos diagnósticos e propostas preconizados por esses instrumentos. A falta de flexibilidade e ausência de equidade no zonamento efetuado são as duas principais lacunas identificadas no decurso da experiência prática.

Com efeito, as desigualdades introduzidas pelas propostas de plano nem sempre perspetivam soluções equitativas em termos de disposições perequativas. Por outro lado, definir o estrutural da proposta ou até que ponto ser exaustivo na regulação é um equilíbrio frágil. É neste contexto que a presente tese coloca a seguinte questão de investigação: como tornar o ordenamento do território na revisão dos Planos Diretores Municipais mais exequível e equitativo?

A resolução do problema conduz à invenção de suposições plausíveis ou propostas de solução, através da invenção de duas hipóteses:

1.ª Hipótese - Mais exequível: introduzindo flexibilidade ao modelo de ordenamento do território definido para a revisão do PDM.

2.ª Hipótese - Mais equitativo: aplicando os instrumentos perequativos ajustados ao modelo de ordenamento (edificabilidade abstrata média).

Para confirmar (ou refutar) as hipóteses formuladas recorre-se à pesquisa bibliográfica com relevância para o tema e à análise evolutiva do quadro legal aplicável. A análise crítica da literatura e da legislação relevante é complementada com pesquisas e conclusões da autora decorrentes de estudos anteriormente realizados (no âmbito da licenciatura e do mestrado) que são oportunamente citados no decurso das diversas partes que compõem a presente investigação.

A experiência prática da autora, a atividade profissional desenvolvida e a constatação das alterações ao quadro legal normativo, decorrentes da entrada em vigor da Lei de Bases em 2014 e das alterações ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial em 2015, são determinantes na escolha da investigação comparada, bem como do município a adotar para estudo de caso.

Neste âmbito é efetuada análise às disposições equitativas adotadas na revisão dos PDM, efetuadas depois da entrada em vigor da Lei de Bases de 2014 e até, por questões de delimitação do objeto de estudo, ao 3.º trimestre de 2018, bem como referenciadas as principais conclusões. Estas complementam a avaliação da proposta de revisão do PDM de Sintra, adotado como estudo de caso, o qual merece uma análise aprofundada e detalhada no âmbito da evolução do mecanismo de equidade adotado.

Com efeito, a partir do estudo da evolução do processo de revisão do PDM de Sintra, designadamente através da análise ao modelo de desenvolvimento estratégico do município, cuja dimensão prospetiva está na base da definição do modelo de ordenamento territorial, são identificadas as medidas de flexibilização do plano e os critérios de perequação adotados, em particular a edificabilidade abstrata aplicável a todo o território concelhio. O acompanhamento evolutivo da proposta permite efetuar uma análise crítica às alterações das diversas soluções perequativas, sugerindo-se uma nova perspectiva em matéria de equidade.

1.4 Temáticas não abordadas

Há um conjunto numeroso de aspetos que entroncam nas temáticas seguidamente desenvolvidas e que de alguma forma influem também na execução do modelo de ordenamento do PDM, mas dada a necessidade de delimitação do campo de estudo não serão abordadas, abrindo, no entanto, caminho para novas linhas de investigação. Dizem designadamente respeito à participação (abordada apenas do ponto de vista da flexibilização do plano), monitorização ou ainda questões relativas ao financiamento, fiscalidade ou de tutela da legalidade urbanística.

O ordenamento do território é abordado com o pressuposto de garantir a execução do PDM, tendo em vista torná-la mais exequível e equitativa, encarando o planeamento como processo e analisando fatores chave relativos à flexibilidade, que estão correlacionados com a estratégia, classificação e reclassificação do solo, discricionariedade; e relativos à equidade, ou seja, diretamente ligado a mecanismos e instrumentos de execução e política de solos.

Constituem linhas de estudo igualmente importantes, para investigação futura e que presentemente são apenas enunciadas, as referentes ao enquadramento do ordenamento do território com uma política de território mais global, embora esta articulação seja obrigatória em termos legais, através da compatibilização dos diferentes instrumentos de gestão territorial. A coordenação da escala municipal com dos diferentes níveis (regional, central ou europeu) sendo uma temática relevante, não será aprofundada no âmbito desta investigação por questões de delimitação do objeto de estudo.

A temática do planeamento estratégico justifica também, só por si, uma investigação autónoma, pelo que a sua inclusão versa levantar algumas pistas de discussão e incrementar as questões da flexibilidade no ordenamento do território.

2.Enquadramento teórico

A presente investigação integra-se numa área mais vasta relacionada com a origem e evolução do planeamento e ordenamento do território, pelo que a sua relação com os Planos Diretores Municipais requer uma análise e contextualização numa realidade mais alargada.

2.1 Concetualização e evolução do ordenamento do território

2.1.1 A origem e evolução do ordenamento do território

O ordenamento do território é resultado da evolução histórica e social de cada país, da apropriação e uso de solo que ao longo dos tempos se foi fazendo, regulamentada e traduzida em atos administrativos. No entanto apenas em meados do século XIX, com a progressiva consolidação do papel e ação do Estado na gestão dos bens públicos, a organização e o uso do território passaram a ser objeto de regulamentação, fundada em princípios de política administrativa (Fadigas, 2015, p. 7 e ss). A organização do Estado, na sua fase contemporânea, adotou a centralização como modelo administrativo dominante, traduzindo a necessidade de reforçar o seu papel como condição de independência e fator de superação de consequências sociais e políticas resultantes de guerras civis e divisões regionais.

Vários autores consideram que o ordenamento do território teve a sua génese na tomada de consciência da importância do espaço na localização das atividades económicas e enquanto instrumento de correção de desequilíbrios resultantes do crescimento das cidades e da expansão demográfica. A sua necessidade adveio, desde o início do processo

de industrialização, do reconhecimento que o desenvolvimento económico ocorrido em vários países europeus deu origem a enormes disparidades económicas e sociais sociais (Correia F. A., 1989, p. 65). Nas palavras de Gomes o reconhecimento formal do ordenamento do território enquanto incumbência pública surgiu com o "advento do Estado Social - interventivo e economicamente regulador – orientado à correção das imperfeições do mercado, nomeadamente no que respeita às assimetrias de desenvolvimento." (Gomes E. , 2017, p. 10). Como salienta o autor traduziu-se num instrumento ao serviço da política económica e social que em países como a França, Espanha ou Itália se traduziu na promoção de um desenvolvimento equitativo e equilibrado entre regiões, assente em políticas de descentralização industrial. Já em países como a Alemanha e a Inglaterra o ordenamento do território surge como matéria politicamente autónoma com uma abordagem mais integrativa que congregou "não só preocupações de índole socio-económica, mas também de natureza cultural, ambiental e ecológica" (Gomes E. , 2017, pp. 10-11).

Posteriormente também em França o ordenamento do território adquiriu um caráter mais transversal, com particular destaque para a componente ambiental, designadamente na década de noventa através do movimento "ecologização jurídica" (Ost, 1995, p. 17) passando a existir a consciência de que o direito deveria absorver os valores ecológicos em contraponto à pretensão de uma regulamentação autoritária dos valores ecológicos e naturais a preservar.

O respeito pelos valores ambientais enquanto limite à liberdade de conformação do ordenamento do território e respetivos usos de solo ganham expressão no Estado de Direito assumiu-os a Constituição da República Portuguesa (CRP) como tarefa fundamental do Estado (artigo 9.º, alíneas d) e e), e artigo 66.º, alíneas b), e) e f), da CRP). A necessidade de salvaguarda de recursos ambientais, e suas implicações, face a diversos interesses presentes no território, conduziu à necessidade de os integrar nos diversos instrumentos de gestão territorial, mormente nos PDM, procurando-se por esta via compatibilizar os diferentes usos e garantir a preservação das áreas naturais mais sensíveis (Frade, 1999).

Em termos de política administrativa pode considerar-se que até aos anos 70 as políticas de ordenamento do território em Portugal foram desenvolvidas num quadro de forte centralização. Ocorrem nesta década transformações marcantes que fazem relevar as questões da gestão do território. Registam-se migrações para a Europa, a América ou a África. Dentro do país os movimentos migratórios também são notórios, nomeadamente do interior em direção às cidades do litoral, em especial para Lisboa e Porto (INE).

A partir de meados da década de oitenta, com a integração do país na Comunidade Económica Europeia, emergem os grandes investimentos públicos em infraestruturas,

nomeadamente viárias. Os instrumentos de regulação do uso de solo e ordenamento do território revelavam-se insuficientes para responder aos novos desafios. “O sistema de planos existentes não se articulavam entre si, a sua gestão competia a níveis diferenciados e descoordenados da Administração Pública e os pressupostos de base que os deviam orientar nem sempre eram coincidentes nos objetivos e na hierarquia das prioridades” (Fadigas, 2015, p. 38).

Na década de oitenta começa a surgir em matéria de ordenamento a substituição de uma visão vertical para uma visão mais horizontal, mais abrangente à escala europeia e mais restrita à escala local (Madiot, 1993, p. 15 e ss). A nível concetual destaca-se a importância do debate no planeamento, que resulta de diferentes perspetivas através do raciocínio intersubjetivo entre diferentes comunidades discursivas (Healey, 1992). Em termos institucionais o ordenamento do território passou a desenvolver-se de forma mais descentralizada, com repartição de competências no âmbitos dos diferente níveis de governação (local, regional, nacional e europeu), organizando-se em “obediência aos princípios da subsidiariedade e da coordenação, que exigem a busca do nível mais adequado de ação, em razão do âmbito predominante dos interesses públicos a prosseguir, e numa atuação concertada entre as diferentes entidades com atribuições sobre o território” (Gomes E. , 2017, p. 14).

Ocorre em Portugal a partir de meados da década de noventa o reconhecimento da importância da dimensão espacial do processo de desenvolvimento numa clara afirmação e reconhecimento das questões territoriais e do desenvolvimento urbano, que tinham sido até à data limitadas a intervenções marcadamente normativas e circunscritas à esfera do ordenamento físico. Constata-se o que o Fadigas considera de “esgotamento progressivo da conceção positivista racional moderna de Estado, economia e sociedade”, do impasse inevitável a que chegaram as “leituras” pós-modernas individualistas e relativistas e, ainda, do efeito predador das conceções desregulamentadoras neoliberais” (Fadigas, 2015, p. 38). Surgem apelos para uma nova cultura de ordenamento do território decorrente de um déficit de cultura de território ao nível dos cidadão e das instituições, bem como de uma cultura demasiado marcada por valores, normas e práticas características de uma visão tradicional administrativo-burocrática e técnico-racional (Ferrão, 2011, p. 19).

É neste contexto que o reforço da intervenção territorial, numa perspetiva de flexibilizar os instrumentos de gestão do território tornando, em simultâneo, mais equitativo o modelo de ordenamento por eles preconizado, mormente dos PDM, assume uma importância crescente. Um ordenamento integrado do território que exige não apenas a regulamentação, gestão e controlo das atividades com expressão territorial, mas requer

cada vez mais uma planificação, capaz de se ajustar à mudança, garantindo a equidade, numa clara articulação entre solo rústico e urbano.

2.1.2 O conceito de ordenamento do território

Na língua portuguesa a expressão *ordenamento* é definida como "ordenação" ou "ato ou efeito de ordenar ou pôr em ordem". Integrando o conceito com o respetivo objeto, "o território" a expressão assume a definição de "processo integrado de organização do espaço biofísico, tendo como objetivo o uso e a transformação do território, de acordo com as suas capacidades e vocações e a permanência dos valores de equilíbrio biológico e de estabilidade geológica, numa perspetiva de aumento da sua capacidade de vida" (Infopédia, 2018). Com efeito, como salienta Oliveira, o objeto que se ordena não é o *território* mas a intervenção humana com *expressão territorial* (Oliveira F. P., 2009, p. 8), sendo o impacte das atividades a organizar no território o resultado da diversidade de interesses setoriais que aí convergem. Como observa Gomes, o ordenamento do território move-se no âmbito das relações entre o espaço físico, natural e humanizado, apresentando como elementos essenciais: o Homem, o espaço geográfico e a natureza" (Gomes E. , 2017, p. 19).

Definido na Carta Europeia do Ordenamento do Território em 1983, aprovada pelo Conselho da Europa, o conceito de "ordenamento do território refere-se ao conjunto de instrumentos utilizados pelo setor público para influenciar a distribuição de pessoas e atividades nos territórios a várias escalas, assim como a localização de infraestruturas, áreas naturais e de lazer. As atividades de ordenamento do território são levadas a cabo a diferentes níveis administrativos e governamentais (local, regional, nacional), enquanto as atividades de cooperação nesta matéria podem ser desenvolvidas em contextos transfronteiriços, transnacionais e europeus" (Carta Europeia do Ordenamento do Território, 1983). Os princípios fundamentais condensados na Carta apresentam o ordenamento do território como uma conceção transdisciplinar representando-o simultaneamente como uma disciplina científica e uma técnica administrativa, visando organizar fisicamente o espaço, orientar o futuro antecipando-o, bem como garantir uma gestão equilibrada dos recursos naturais e uma utilização racional do território. Foi também esta definição adotada pelo Glossário de Desenvolvimento Territorial. Neste âmbito, um dos principais propósitos do ordenamento do território é assegurar a *correta localização das atividades*, integrando todos os interesses territorialmente significativos sejam estes urbanísticos, sociais, ambientais, económicos e culturais, implicando como tal compatibilização de atividades e usos suscetíveis de concretização no território (Glossário do Desenvolvimento Territorial, 2011).

Em Portugal a primeira referência formal expressa ao conceito de ordenamento do território surge no âmbito do *III Plano Fomento aprovado pelo Estado Novo* (1968-1973), estando associado ao planeamento regional e às questões de reconversão do sistema urbano. Com o *IV Plano de Fomento (1974)* é instituído como política autónoma, revelando-se determinante no âmbito das prioridades de atuação do Estado. Passa de mero instrumento ao serviço de perspetivas setoriais para se constituir como interesse público autónomo determinante no desenvolvimento socio-económico (Gomes E. , 2017, pp. 15-16).

Ao ordenamento do território é também atribuído um caráter voluntarista, dado que visa distribuir de forma equilibrada no espaço os diversos usos e funções, procurando mitigar os impactos resultantes das grandes concentrações urbanas. Com efeito, de acordo com o *Dicionário de Geografia,* o ordenamento do território é definido na generalidade dos casos com o propósito de correção de desequilíbrios de determinado espaço, que pressupõe uma conceção de conjunto do território (Bras, Bourgeat, & Baud, 2007).

Importa realçar que não existe na literatura um conceito universal para *ordenamento do território*, sendo inúmeras as tentativas de concetualização e linhas de pensamento, na esmagadora maioria das vezes divergentes entre si. Assim, dado que o conceito varia de acordo com os diferentes autores, revela-se particularmente difícil a sua redução a um único modelo teórico com elevado rigor terminológico, atendendo designadamente à sua vasta aplicabilidade e perspetiva do nível administrativo que o utiliza, local, regional, central ou europeu.

Pode, ainda assim, falar-se de um conjunto de atributos que o caracterizam, como seja o caráter pluridisciplinar, querendo com isto dizer que o *ordenamento do território* inclui diferentes áreas do conhecimento que conduzem à necessidade de síntese dos vários campos disciplinares, do urbanismo ao planeamento regional, passando pela economia, arquitetura ou direito.

A identificação da dimensão prospetiva do *ordenamento do território* é outra das características transversais em vários autores, neste sentido também Merlin e Choay alertam para o facto de ser “perigoso separar a planificação no espaço da planificação do tempo que será estritamente económica” (Merlin & Choay, 2015, p. 38 e ss). O conceito de ordenamento do território “pressupõe por um lado, uma percepção e uma concepção de conjunto de um território e, por outro lado, uma análise prospectiva” (Bras, Bourgeat, & Baud, 2007, p. 262). Esta avaliação prospetiva do futuro implica necessariamente graus elevados de aleatoriedade e imprevisibilidade, associados a múltiplos níveis de decisão, individuais e institucionais, às contingências económica e de mercado ou aos condicionalismos ambientais, não descurando as especificidades e culturas dos sistemas

administrativos que influenciam a tomada de decisão. Segundo Lacaze a definição prospetiva de cenários futuros requer um conhecimento aprofundado e realista dos territórios em questão, sendo fundamental efetuar uma retrospetiva alargada, capaz de explicar tendências e imobilismos que conduziram aquela realidade (Lacaze, 1998).

O conceito de *ordenamento do território* é muitas vezes utilizado de forma indiferenciada com a terminologia de *planeamento*, sem que ocorra qualquer distinção entre ambos. Neste sentido também a nomenclatura inglesa *planning* concebe o termo em sentido lato integrando todo o conteúdo de ordenamento do território.

Incontornável é também a abordagem ao *ordenamento do território* enquanto política pública. Neste sentido há autores que o consideram domínio e prática de intervenção política, resultado da necessidade de adequação das comunidades ao espaço disponível[1]. Trata-se de uma perspetiva com abrangência mais alargada, no sentido de não se cingir a uma técnica de apoio à administração do território, mas constituir uma prática fundada num conjunto mais lato de valores. Na mesma linha também Frade considera que o ordenamento do território é uma função pública orientada para a espacialização integrada de diferentes políticas setoriais que intervêm no território, permitindo enquadrar num mesmo modelo de desenvolvimento aspetos que tradicionalmente são entendidos como incompatíveis entre si (Frade, 1999, p. 16).

Para Alves, o *ordenamento do território* pode ser encarado em sentido lato ou em sentido estrito. O primeiro considera o ordenamento do território como uma tarefa do Estado e dos restantes poderes públicos, ou seja, enquanto política pública é um processo que visa a melhor disposição geográfica dos homens e suas atividades em função das condicionantes naturais ou económicas. Neste enquadramento o ordenamento do território tem um cariz marcadamente programático, de coordenação de ações a executar em níveis de escala superior designadamente as escalas regional, nacional ou europeia (Alves R. , 2001, p. 21).

No âmbito da esfera europeia o ordenamento do território surge associado a questões de *coesão territorial*, ligado à indispensabilidade de uma abordagem multinível, ponderadora das potencialidades de cada região. Nesta perspetiva deixa de ser da exclusiva competência dos Estados Membros, perdendo estes o monopólio do seu território, para passar a integrar princípios comuns à escala europeia, como observa Gomes, implica "um juízo político autónomo e integrativo, relativo à compatibilização ou harmonização das

[1] Gaspar J. (na apresentação) in Ferrão, J. (2011), p. 9 e ss.

diferentes políticas setoriais da União, e uma atuação coordenada e articulada entre os vários níveis decisórios" (Gomes E. , 2017, p. 23).

Em sentido estrito o ordenamento do território é um processo integrado e racional de organização do espaço biofísico, de acordo com as vocação e capacidades do espaço, com base em conhecimentos técnicos e científicos tendo em vista a demarcação de espaços, respetiva classificação e qualificação de uso do solo, tendo em vista o uso e a transformação do território, numa perspetiva dinâmica e adaptativa em função da evolução das necessidades das populações e suas atividades (Gaspar, 1995).

Na Constituição da República Portuguesa o ordenamento do território assume particular importância dado que é considerado uma *tarefa fundamental* do Estado, cabendo a este "*assegurar um correto ordenamento do território"* (artigo 9.º, alínea e), da CRP). Define ainda o artigo 66.º, n.º 2, alínea b), da nossa Lei Fundamental que é também através da promoção do ordenamento do território, "tendo em vista uma correcta localização das actividades, um equilibrado desenvolvimento sócio-económico e a valorização da paisagem", que o Estado cumpre a sua incumbência de garante do ambiente e da qualidade de vida aos cidadãos. Assume assim, em termos constitucionais, e de forma manifesta a sua natureza pública, tratando-se de *public policy*, uma atividade que requer a resolução de conflitos de interesses, com intervenção de múltiplos intervenientes públicos e privados, "tendo em vista a prossecução de certas finalidades ideologicamente orientadas" (Gomes E. , 2017, p. 20).

O conceito foi descrito em 1987 no artigo 5.º, n.º 2, alínea b), da Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 11/87, de 7 de abril) "como um processo integrado da organização do espaço biofísico, tendo como objectivo o uso e a transformação do território, de acordo com as suas capacidades e vocações, e a permanência dos valores de equilíbrio biológico e de estabilidade geológica, numa perspectiva de aumento da sua capacidade de suporte de vida". No ano de 1989 o legislador veio integrar o "correto ordenamento do território" nas tarefas fundamentais do Estado, atribuindo desta forma relevância ao conceito. Note-se que o ordenamento do território tem inerente uma disciplina de racionalidade, ao pretender a organização espacial das atividades humanas através do uso racional do espaço geográfico, implicando a escolha e harmonização de diferentes alternativas.

Este mesmo sentido de harmonização é continuado na nova Lei de Bases de 2014 ao integrar nos princípios gerais de ordenamento do território a "coordenação e compatibilização das diversas políticas públicas com incidência territorial com as políticas de desenvolvimento económico e social, assegurando uma adequada ponderação dos interesses públicos e privados em presença" (artigo 3.º, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 31/2014,

de 30 de maio). Embora a competência legislativa seja exclusiva do Estado, a prossecução do correto ordenamento do território passa a ser uma responsabilidade partilhada do Estado, regiões autónomas e autarquias locais.

Há ainda autores, como Gomes, para quem o ordenamento do território traduz uma perspetiva conceção macroscópica, onde confluem uma série de valores e interesses diversificados, que devem ser objeto de ponderação e harmonização em caso de conflito, no sentido da ótima realização. Segundo o autor o direito do ordenamento do território "apresenta-se como o conjunto de normas e princípios que visam, através de instrumentos próprios, regular a intervenção humana sobre o território considerando nas suas múltiplas escalas, tendo em vista a sua utilização racional". Considera ainda que o ordenamento territorial se dirige "em grande parte, à atividade administrativa de planeamento e gestão do território, vinculando as entidades públicas à escolha da melhor estratégia, nomeadamente, em termos de localização das diferentes atividades humanas no espaço geográfico considerado" (Gomes E. , 2017, p. 27).

Note-se que o ordenamento do território, é não só terrestre, mas também marítimo e aéreo, integrando a noção de *território*, em termos constitucionais, esta realidade mais ampla que inclui simultaneamente o espaço aéreo, terrestre e marítimo. Na presente investigação e porque se irá aprofundar questões relativas aos PDM, havendo outros instrumentos especialmente vocacionados para as questões marítimas e de orla costeira, apenas se irá tratar da parte terrestre, à semelhança da opção legal de tratar as duas áreas (terrestre e marítima) em diplomas distintos (Lei n.º 17/2014, de 10 de abril e Lei n.º 31/2014, de 30 de maio). O referido ocorre sem prejuízo da necessária complementaridade dos dois espaços, tal como definido na LBGPPSOTU, ou seja, "sem prejuízo da coerência, articulação e compatibilização da política de solos e de ordenamento do território com a política do ordenamento e da gestão do espaço marítimo" (artigo 1.º, n.º 2, da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio).

Em síntese, na presente investigação o *ordenamento do território* é perspetivado em sentido estrito, entendido o *território* com o significado de *solo*, ou seja, integrante da noção de território terrestre, excluindo as zonas aéreas e marítimas, sendo o *ordenamento do território* abordado na perspectiva local enquanto instrumento da administração municipal e cujos atributos são determinantes na revisão dos Planos Diretores Municipais.

2.1.3 Fins e objetivos do ordenamento do território

Segundo Gomes o ordenamento do território ocupa-se em primeira linha, da realização territorial ótima (global e integrada) dos diversos valores e interesses com

expressão territorial, a realizar em função de um modelo politicamente orientado no sentido do seu "uso racional", de uma escala geográfica pré-determinada, tendo como objetivo "a correta localização das atividades humanas" (Gomes E. , 2017, p. 26).

Os objetivos de harmonização do ordenamento territorial surgem da necessidade de compatibilizar no território a localização das diversas atividades e interesses setoriais, nomeadamente ambientais, urbanísticos, económicos ou sociais, tendo em vista uma perspetiva de compatibilização global, cabendo à Administração algum espaço discricionário de decisão.

Para que o território seja objeto de um adequado processo de ordenamento é essencial que exista quer um consenso alargado relativamente aos pressupostos de utilização e transformação futura, quer um conhecimento atualizado da realidade histórica e sócio-territorial. Sendo o objeto de estudo do ordenamento do território o *espaço*, para a generalidade dos autores os princípios e objetivos deste visam a correção de *desequilíbrios espaciais* independentemente do âmbito territorial em análise. Neste sentido em 1983 a Carta Europeia do Ordenamento do Território define quatro objetivos fundamentais para o ordenamento do território, a saber, a promoção do desenvolvimento socio-económico equilibrado das regiões, a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, a gestão responsável dos recursos naturais e proteção do ambiente e a utilização racional do território. O cumprimento de qualquer dos objetivos requer cada vez mais uma ação partilhada e concertada entre a Administração e os particulares, orientados por princípios de governança.

No que concerne à legislação portuguesa, os fins a que se destina o ordenamento do território viriam a ser desenvolvidos posteriormente em 1998, com a lei (Lei n.º 48/98, de 11 de agosto) que estabelece as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo. Assim, o artigo 3.º desta lei enuncia fins da política de ordenamento do território e de urbanismo que facilmente se fundem com a estratégia e objetivos de um Plano Diretor Municipal, tais como: o reforço da coesão nacional através da organização do território, da correção de assimetrias e da igualdade de acesso a infraestruturas, equipamentos, serviços e funções urbanas; a valorização da diversidade do território e do património cultural e natural; o aproveitamento racional dos recursos naturais, a preservação do equilíbrio ambiental, a humanização das cidades e a funcionalidade dos espaços edificados; a promoção de condições favoráveis ao desenvolvimento das atividades económicas, sociais e culturais; a reabilitação dos centros urbanos; a salvaguarda das potencialidades do espaço rural, contendo a diversificação e incentivando a criação de emprego ou a modernização dos centros urbanos.

A Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, que revogou a anterior, veio de acordo com o artigo 2.º adicionar alguns fins e explicitar outros, dos quais se destacam no domínio da atividade urbanística a organização eficiente do mercado fundiário, tendo em vista evitar a especulação imobiliária, a organização do território visando a contenção da ocupação dispersa, a requalificação das áreas degradadas e a reconversão de Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI), bem como aumentar a resiliência do território face a fenómenos climáticos externos. No mesmo artigo é ainda feita referência explícita à salvaguarda de usos dominantes no solo rústico, como seja, a valorização da orla costeira, das margens dos rios e albufeiras ou a dinamização das áreas agrícolas, florestais e silvo-pastoris.

A consideração espacial das diferentes atividades e interesses que emergem no território requer a regulação do uso de solo e respetiva classificação e qualificação. A transformação urbana do solo surge como uma das áreas com maior conflitualidade relativa a outros interesses públicos em presença, por essa razão o termo urbanismo aparece por vezes acoplado à expressão ordenamento do território, apontando para a consideração distintiva e, ao mesmo tempo, reveladora da conexão existente entre as duas matérias (Gomes E. , 2017, p. 28). Outros autores, designadamente Correia, desenvolvem critérios de distinção do direito do urbanismo e o direito do ordenamento do território (Correia F. A., 2001, pp. 51-70); (Correia F. A., 1989, pp. 64-73). O ponto seguinte aborda a relação entre os dois conceitos.

2.1.4 Relação entre o ordenamento do território e o urbanismo

2.1.4.1 Critérios de distinção entre ordenamento do território e urbanismo

Não sendo preocupação cimeira ser exaustiva ou rebater as limitações que os diferentes critérios encerram, pretende-se ainda assim enunciar algumas das tentativas de distinção dos dois conceitos, designadamente no domínio do direito e sua relação com os planos municipais, mormente os PDM. Neste sentido, elencam-se alguns *critérios* de distinção dos conceitos de *direito urbanístico* e o *direito de ordenamento do território*. Um dos critérios diz respeito à *amplitude do objeto* ou *âmbito territorial de aplicação*, em que o urbanismo estaria limitado ao espaço municipal e o ordenamento do território a uma escala mais macro como a regional ou nacional. Todavia, como salienta Correia, o conceito de urbanismo sofreu evolução e não se pode mais falar de ordenamento do espaço municipal sem o enquadrar no âmbito regional e nacional, pelo que são “três lados do mesmo

triângulo" (Correia F. A., 2001, p. 57). Neste sentido também Gomes destaca que "não só há que reconhecer o lugar do ordenamento do território no âmbito municipal, como o facto de a consideração dos níveis mais abrangentes não comprometer a natureza distinta das matérias, em termos de forçar o urbanismo à apropriação de um objeto que não lhe é natural" (Gomes E. , 2017, p. 36).

Outro critério utilizado é referente à *natureza material* dos dois domínios designadamente em termos do seu objeto imediato em que o *urbanismo* se ocupa da ocupação e transformação do solo para fins urbanísticos enquanto o *ordenamento do território* trata de ocupação do solo de acordo com a sua própria natureza, seja ela agrícola, florestal ou outra. Este critério encontra forte limitação e aplicabilidade nos planos municipais, uma vez que os Planos de Urbanização e Planos de Pormenor podem abranger simultaneamente solo rústico e urbano (artigos 98.º, 103.º e 104.º do Decreto-Lei 80/2015, de 14 de maio) e ainda porque o solo rústico integra o conteúdo típico dos PDM (artigos 74.º e 96.º do Decreto-Lei 80/2015, de 14 de maio).

Já o critério da *contraposição Direito-Política* perspetiva as regras jurídicas por contraponto a *políticas*, mas tal distinção é de rejeitar, como salienta Correia, uma vez que as normas jurídicas têm de estar articuladas com as ações de ordenamento do território, não permitindo o Estado de Direito que a Administração Pública desenvolva atividades contrárias ao domínio jurídico (Correia F. A., 2001, pp. 58-59).

O *critério dos instrumentos jurídicos* diz respeito à distinção efetuada na escolha dos *instrumentos jurídicos* para a prossecução dos respetivos *objetivos ou fins*, cabendo ao *urbanismo* o controlo normativo do uso de solo, recorrendo designadamente a *medidas imperativas*, enquanto o ordenamento do território procede à territorialização das políticas públicas e ao incentivo da iniciativa privada através designadamente de formas contratuais de cooperação entre a Administração e os particulares.

Outra distinção diz respeito à *eficácia jurídica das normas* ou *dos instrumentos*, em que no ordenamento do território vincula as entidades públicas e no caso do urbanismo para além da Administração vincularia também os particulares. Note-se que o critério da *eficácia jurídica* encontra acolhimento no artigo 46.º da atual LBGPPSOTU e no artigo 3.º do novo RJIGT que diferencia os programas dos planos, sendo que os primeiros vinculam apenas as entidades públicas que são também responsáveis pela sua elaboração, enquanto os segundos vinculam simultaneamente os particulares. A faculdade de vincular os particulares ficou reservada aos *planos territoriais*, nos quais se integram os PDM. Este critério de vinculação é, contudo, mitigado porque em matéria de vinculação direta e imediata dos particulares é efetuada uma exceção referente a planos de âmbito florestal.

No âmbito dos critérios de distinção Gomes entende ser decisivo o *critério do objeto*, que no caso do urbanismo incide sobre o *solo* e corresponde à ocupação, uso e transformação deste para fins de urbanização e edificação, enquanto o direito de ordenamento do território se reporta à intervenção humana territorialmente relevante e incide sobre o *território* (terrestre e marítimo) adotando este uma compreensão *macroscópica do espaço geográfico* (Gomes E. , 2017, pp. 37-38).

Finalmente atendendo à proximidade dos dois domínios há autores que consideram a utilização combinada de critérios é o caso de Oliveira que opta pela utilização de um critério misto, como seja a *eficácia jurídica dos instrumentos* e o *conteúdo das suas prescrições* (Oliveira F. P., 2011, pp. 14-15) ou Correia que na distinção dos dois domínios constata uma íntima ligação entre os mesmos (Correia F. A., 2001, pp. 67-70).

Enquadráveis em critérios mistos, designados de *matriz híbrida* por Gomes (Gomes E. , 2017, pp. 33-34), estão os planos intermunicipais e municipais, e em particular os PDM, porque são instrumentos de natureza regulamentar que através da *classificação* e *qualificação do solo* estabelecem o regime de uso do solo definindo as respetivas regras de ocupação, utilização e transformação e os modelos de ocupação territorial (artigos 69.º e 70.º do Decreto-Lei 80/2015, de 14 de maio). Para além do regime de uso de solo, os planos municipais, estabelecem simultaneamente a estratégia de desenvolvimento local, ou seja, a tradução, no âmbito local, do quadro de desenvolvimento do território definido nos programas nacional e regional (artigo 75.º do Decreto-Lei 80/2015, de 14 de maio), não impedindo tal circunstância a eficácia plurisubjetiva das suas prescrições.

2.1.4.2 Sobreposição dos domínios do ordenamento do território e do urbanismo

Para alguns autores é impossível obter um critério *seguro* e *rigoroso* que possibilite a distinção entre Direito Urbanístico e do Direito do Ordenamento do Território, tal deve-se ao facto da relação entre ambos ser de tal modo próxima nos fins, nos instrumentos utilizados e no âmbito de aplicação que o segundo pode considerar-se como um prolongamento do primeiro (Correia F. A., 1989, p. 73), o oposto (Oliveira F. P., 2011, p. 15), ou ainda dois domínios jurídicos autónomos mas intrinsecamente comprometidos (Gomes E. , 2017, p. 36). Qualquer que seja a posição defendida a correlação é efetivamente inevitável, atendendo designadamente à necessidade de as áreas urbanas estarem territorialmente integradas em espaços mais alargados e por sua vez os espaços rurais conterem também infraestruturas e edificação dispersa, pelo que terá sempre de ser assegurado o equilíbrio e relação articulada das áreas urbanas com a ocupação rural e dispersa. Assim, ao nível do

ordenamento territorial terá sempre de ser assegurada a harmonização de interesses e intervenções, designadamente em sede de elaboração ou revisão de PDM.

Neste sentido, relativamente aos termos de *ordenamento do território* e *urbanismo,* Oliveira salienta que são setores que não podem ser perspetivados separadamente dado que "não é possível entendermos os instrumentos de urbanismo se eles não forem enquadrados nas políticas e opções de ordenamento do território nem, por outro lado, é possível compreender e avaliar a política de ordenamento do território se não descermos a um dos setores mais importantes da sua concretização, o urbanismo" (Oliveira F. P., 2011, p. 14 e ss).

Com efeito, a nossa Lei Fundamental congrega os dois termos ao estabelecer que compete ao Estado, regiões autónomas e autarquias locais a definição das "regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo" (artigo 65.º, n.º 4, da CRP). Também em matéria relativa à reserva de competência legislativa os dois termos aparecem agregados (artigo 165.º, n.º 1, alínea z), da CRP).

A Lei de Bases do Ordenamento do Território e Urbanismo (LBPOTU) de 1998 veio também assumir a indissociabilidade dos dois conceitos, de ordenamento do território e de urbanismo, agregando-os e articulando-os numa mesma perspetiva de atuação, desde logo quando definiu no artigo 2.º como objeto de estudo a definição do quadro da política de ordenamento do território e de urbanismo, bem como dos instrumentos de gestão territorial que a concretizam, e no ponto seguinte a regulação, no âmbito da política de ordenamento do território e de urbanismo, das relações entre os diversos níveis da Administração Pública e desta com as populações e com os representantes dos diferentes interesses económicos e sociais (Lei n.º 48/98, de 11 de agosto). Esta opção viria a ser reafirmada em 2014 com a publicação da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBGPPSOTU) (Lei n.º 31/2014, de 20 de maio).

Há neste âmbito autores que consideram os conceitos de *ordenamento do território* e *urbanismo* sobreponíveis, resultado do abandono da conceção clássica que definia o urbanismo como o conjunto de disposições referentes ao ordenamento da cidade que visavam exclusivamente a construção de edifícios urbanos e correspondentes a redes de comunicação viária (Cosculluela Montaner, citado por Correia (1989, p.67)). Outros admitem, como Gomes, que a "distinção entre os domínios do ordenamento do território e do urbanismo não é, de facto, pacífica e a divergência entre critérios vem sendo potenciada

pela ausência de uma delimitação legislativa expressa quanto ao âmbito específico de cada uma das matérias" (Gomes E. , 2017, p. 29).

Em qualquer caso, no que respeita ao PDM está-se com Correia quando realça a posição assumida pelo legislador que considera este plano como um elo de uma cadeia constituída por planos de grau superior e inferior (a pormenorizar posteriormente no âmbito do sistema de ordenamento territorial), de acordo com o *princípio da* hierarquia (Correia F. A., 2001, p. 309 e ss.), significando isso "que o PDM não é mais do que um instrumento, a nível do município, do ordenamento do território" (Correia F. A., 1989, p. 69).

2.2 Breve enquadramento da evolução do sistema legal de planeamento territorial em Portugal

Para responder às questões que se levantam no âmbito do ordenamento do território, designadamente à execução eficaz e equitativa dos planos territoriais e em particular dos Planos Diretores Municipais é fundamental efetuar uma análise à evolução do sistema legal que conduziu ao atual *estado d'arte*.

Com efeito, ao invés do que se passou com as principais cidades europeias que ficaram destruídas no âmbito da devastação das I e II Guerras Mundiais, Portugal não passou por essa destruição nem, em consequência, pelas necessidades prementes de realojamento que se fizeram sentir no resto da Europa. É neste contexto que, segundo Gonçalves, tratar de matérias relativas ao urbanismo e ordenamento do território, embora desperte interesse e "solicite a atenção do Governo, não move a opinião pública e, por isso mesmo, não merece ser trazido ao primeiro plano das questões políticas em debate" (Gonçalves, 1989, p. 1).

Efetuando uma análise sumária dos principais instrumentos de planeamento em Portugal remonta-se a 1864, ano em que foi instituída a figura do "plano geral de melhoramentos das cidades e vilas (Alves R. A., 2007). Este instrumento era apenas obrigatório para as cidades de Lisboa e Porto e constituiu a primeira tentativa de ordenar o território. Com especial destaque para questões relativas à higiene e circulação, visava estruturar os loteamentos através da regulação da execução das infraestruturas viárias. Embora esta figura de plano não tenha deixado expressão significativa, traduz uma nova forma de fazer cidade abrindo a iniciativa aos particulares de uma cidade desenhada a régua e esquadro, onde o novo poder ocupado pela burguesia liberal tinha ganho terreno face ao anterior autoritarismo do regime absolutista.

Tradução diversa no território é a que ocorre posteriormente na primeira metade do século XX, período durante o qual se procura comprovar a eficácia da Administração.

Gonçalves reporta-se os anos de 1932-1945 como "um período em que as obras públicas constituem a preocupação central do regime saído do 28 de maio de 1926 e em que o planeamento urbano é visto como um instrumento racionalizador das múltiplas intervenções do Estado junto dos interesses *locais"* (Correia F. A., 1989, p. 5). Durante este período foram criadas três figuras legais de plano urbanístico, o *Plano Geral de Urbanização*[2] (1934), o *Plano Geral de Urbanização e Expansão*[3] (1944) e posteriormente outra figura designada de *Anteplano de Urbanização* (1946).

A fase seguinte representa um período de viragem, marcado pela tentativa de formalizar o sistema de planeamento, com o alargamento da base de apoio social e a avaliação das questões de especulação fundiária. Os projetos e anteprojetos sucediam-se, mas o sistema tornou-se pesado e pouco operativo. A comprová-lo a constatação que até 1971 não tinha sido aprovado nenhum Plano Geral de Urbanização. Nesse ano foi recuperada a figura de Plano Geral de Urbanização e surgiriam as figuras de *Plano Parcial de Urbanização*[4] e *Plano de Pormenor*[5], e ainda de *Plano de Área Territorial*[6]. Mas o sistema não conduziu aos resultados esperados encontrando-se fechado em si próprio, confinado a um corpo restrito de técnicos, distanciado do território e desenraizado socialmente. Ocorre o afastamento dos cidadãos do processo de planeamento e a crescente formalização dos modelos burocráticos, impossíveis de realizar na prática. O planeamento encontrava-se desacreditado perante as comunidades e a Administração Local. Os planos encontravam-se desajustados, estavam desacreditados e não havia recursos nem organização para os realizar (Sá, 1993); (Pereira, 1986); (Pires, 2001).

A partir de 1974 a descentralização é consagrada em termos constitucionais e a Administração Local ganha competências nas áreas do planeamento e ordenamento do

[2]Definido pelo Decreto-Lei n.º 24 802, de 21 de dezembro de 1934 este plano tinha como objetivo avaliar as necessidades e condições de expansão dos aglomerados. Era de elaboração obrigatória para aglomerados com mais de 2500 habitantes, as sedes de concelho e as localidades com zonas de interesse turístico, recreativo, terapêutico, espiritual ou histórico. Distinguia o solo rústico do urbano e identificava o uso dominante, traçava as principais vias e as áreas de reserva para equipamentos.

[3]Com este plano são introduzidas alterações fundiárias significativas designadamente porque os municípios passam a dispor de base legal para exigir contrapartidas aos proprietários que integram a área de intervenção do plano, bem como a obrigatoriedade de conformação das expropriações por utilidade pública à proposta de plano aprovada.

[4] Embora fosse elaborado à mesma escala do plano geral de urbanização (1/5000 ou 1/10.000), o Plano Parcial de Urbanização tinha como âmbito a intervenção em zonas prioritárias.

[5]Este plano é dotado de maior detalhe que o anterior (escala 1/2000 e 1/1000) utilizados designadamente em novas áreas de expansão ou de renovação urbana, são dotados de maior detalhe que os anteriores e incluíam referências para a implantação de edifícios e infraestruturas.

[6] O Plano de Área Territorial é cariz eminentemente físico de âmbito supra-municipal, ou seja, integrava mais do que um concelho e visava efectuar a coordenação urbanística através do controlo do uso do solo.

território que até então estavam centralizadas. A Lei das Atribuições e Competências das Autarquias (Lei n.º 79/77, de 25 de outubro) atribui maior protagonismo aos municípios e aponta o Plano Diretor Municipal como instrumento fundamental da gestão autárquica, embora a sua regulamentação só viesse a ocorrer em 1982. Apesar dos esforços realizados, a fraca capacidade técnica e financeira dos municípios são apontados como principais responsáveis pelo fracasso de uma reforma estrutural.

Em 1990 a nova legislação vem simplificar o processo de elaboração dos PDM, colocar a ênfase no zonamento e secundarizar a componente estratégica de desenvolvimento. Até 1997 a legislação não diferencia o conteúdo técnico dos diferentes planos municipais de ordenamento do território, pelo que a coincidência de princípios e objetivos reflete-se na ambiguidade com que frequentemente são utilizados. Tal só viria a ocorrer em 1998 com a Lei de Bases da Política do Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 48/98, de 11 de agosto) que clarificou os âmbitos e conteúdos das diversas figuras de planeamento. Esta lei prevê também o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), um instrumento de desenvolvimento territorial cujas diretrizes e orientações fundamentais traduzem o modelo de organização espacial do território. Demoraria quase dez anos para o PNPOT estar concluído e entrar em vigor. Este programa que constitui cúpula da estrutura legal de planeamento veio pois estabelecer as *grandes opções* com relevância para a organização do território nacional, consubstanciando o *quadro de referência* a considerar na elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial (artigo 4.°, n.° 1, da Lei n.° 58/2007, de 4 de setembro) definindo *as diretrizes* e o *quadro estratégico* a concretizar pelos planos municipais e intermunicipais ordenamento do território, nos quais se integram os PDM (artigo 4.°, n.° 3, da referida lei).

Mas voltando à Lei n.º 48/98, de 11 de agosto, importa ainda ressalvar que esta constituiu um marco no que respeita à implementação das propostas de planos, atendendo que colmata a lacuna existente até então em matéria de *modalidades* e *instrumentos* jurídicos de execução. Esta lei foi revogada recentemente pela Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 31/2014, de 30 de maio), cuja análise será efetuada em momento posterior.

Quanto às competências nesta matéria, define a nossa Lei Fundamental que legislar sobre as bases do território e do urbanismo, salvo autorização ao governo, é da exclusiva competência da Assembleia da República (artigo 165.º, n.º 1, alínea z)). No que respeita à definição das regras de ocupação, uso e transformação dos solos, nomeadamente através de instrumentos de planeamento, tendo em vista a satisfação de fins de utilidade pública urbanística, cabe ao Estado, regiões autónomas e autarquias locais

(artigo 65.º, n.º 4). Assim, em matéria de Planos Diretores Municipais, é competência do município a elaboração e aprovação das respetivas propostas, em articulação com os restantes instrumentos de gestão territorial.

Tendo em vista a sistematização do enquadramento evolutivo do sistema legal é seguidamente efetuada referência à origem e evolução cronológica da *primeira geração de PDM* e respetivas revisões que originam as designadas *segunda e terceira geração*. Neste ponto e por último é efetuada uma análise ao novo enquadramento legal, de 2014, e regime jurídico, de 2015, designadamente no âmbito das alterações com implicações em matéria de ordenamento dos PDM.

2.2.1 A primeira geração de PDM

As diretrizes do regime jurídico do *Plano Diretor Municipal*, com alargamento do âmbito territorial do plano a todo o município, foram definidas com o Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de maio, embora esta figura de plano já estivesse prevista no artigo 48.º da Lei n.º 79/77, de 25 de outubro. Não obstante, a *primeira geração de PDM* foi maioritariamente elaborada na década de noventa ao abrigo Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de março, com a emergência da respetiva aprovação para inscrição a fundos comunitários decorrentes da entrada do país na União Europeia. De acordo com este diploma o perímetro urbano correspondia à totalidade de solos urbanizados, dos urbanizáveis e dos solos industriais, sendo a programação da execução inexistente. "Uma das grandes críticas feitas aos Planos Diretores Municipais de primeira geração foi, precisamente, a de estes se terem apresentado como documentos que tudo pretendem regular e definir, esquecendo o carácter essencialmente estratégico que devem ter*"* (Oliveira F. P., 2013, p. 189). Com efeito o conteúdo material do Plano de Urbanização e do Plano de Pormenor é muito mais preciso atendendo ao âmbito e escala que estes planos são elaborados, pelo que não se pode exigir do PDM o mesmo rigor e precisão.

Segundo dados da Direção Geral do Território, no ano de 1990 eram quatro os municípios que tinham PDM aprovados, quarenta tinham Comissão Técnica de Acompanhamento nomeada e 98 possuíam o processo de elaboração iniciado. No final de 1993 o número de municípios com PDM aprovado subiu para trinta e quatro, mas teria de se esperar uma década para a totalidade dos municípios do continente, com exceção de Lagos, passassem a ter PDM aprovado e plenamente eficaz (aviso n.º 9904/2015, publicado na 2.ª série, do Diário da República, n.º 169, de 31 de agosto). O Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de março, vem estabelecer um prazo e simplificar o respetivo processo de elaboração, mas com este desaparece também a vertente estratégica passando a assumir um caráter

eminentemente físico. Nestas duas décadas os PDM viriam a evidenciar um esgotamento do modelo, as alterações territoriais ocorridas arrastaram consigo um conjunto de dificuldades ao nível da gestão, nomeadamente no que concerne às infraestruturas básicas: abastecimento de água, esgotos, mobilidade, abandono das áreas centrais das cidades por ausência de reabilitação, bem como o acentuar de problemas sociais e o densificar das áreas metropolitanas.

De uma forma geral a primeira geração de PDM sobredimensionou a delimitação dos perímetros urbanos. *"Apenas cerca de 80 dos 308 concelhos tiveram efetivas necessidades de crescimento"* (Correia P. , 2016, p. 15). A delimitação dos perímetros urbanos nos PDM de primeira geração confrontou-se com uma diversidade de problemas, dos quais se destacam a ausência de diretrizes e critérios para a classificação e qualificação do solo, a que acresce a desatualização do cadastro da propriedade[7] ou ausência de cartografia atualizada. Com uma matriz marcadamente regulamentar e de zonamento faltava o que alguns autores designam *planning process*, ou seja, encarar o planemaneto como um processo (Hall & Tewdwr-Jones, 2011).

Não raras vezes, com base em cartografia desatualizada, acautelavam-se apenas os 50 metros a partir da última edificação, definidos na Lei dos Solos (artigo 46.º do Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de novembro), sem salvaguardar a existência de infraestruturas, verificando-se recorrentemente insuficiências de informação estatística e cartográfica. A obrigatoriedade de homologação da cartografia teria que se esperar por 2009, pelo normativo legal (Decreto Regulamentar n.º 10/2009, de 29 de maio) que fixou a cartografia de referência a utilizar nos instrumentos de gestão territorial, respetivos requisitos mínimos e exatidão posicional a adotar para cada tipo de Plano Municipal de Ordenamento do Território (PMOT).

A estimular este período expansionista está o acesso à nova construção promovida pela facilidade de acesso ao crédito, sendo também responsável pela perda acentuada de população nas áreas centrais das maiores cidades, tornando a reabilitação urbana numa peça central no xadrez do ordenamento das cidades. "A diversificada e alargada oferta de terrenos para a construção nas periferias urbanas era facilitada pela dependência dos

[7] O cadastro geométrico da propriedade rústica foi executado a partir dos anos trinta e visou a delimitação dos prédios e as culturas nele existentes, segundo a DGT existe apenas em 118 concelhos do território continental. A vetorização dos elementos cadastrais só viria a ocorrer em alguns concelhos e a partir dos finais dos anos 90, do século XX. Encontra-se em projeto experimental, do ponto de vista da aquisição de conteúdos cadastrais, os municípios de Loulé, Oliveira do Hospital, Paredes, Penafiel, São Brás de Alportel, Seia e Tavira, que pode ser consultado em http://www.dgterritorio.pt/cadastro/projetos_em_curso/.

municípios relativamente às receitas geradas pela urbanização e a edificação e estimulada por Planos Diretores Municipais muito permissivos*"* (Fadigas, 2015, p. 39).

Acresce que as propostas dos PDM de *primeira geração* não foram precedidas da definição de objetivos políticos e socais, evidenciando uma prevalência da componente técnica em detrimento de uma adequada participação dos cidadãos, associações e força políticas. A inexistência de sistemas de execução, que assegurem a realização de infraestruturas e equipamentos de forma planeada e que garantam a justa distribuição de benefícios e encargos resultantes do plano (Gomes J. O., 1998, pp. 107-108), também não ajudaram a uma solução concertada da proposta.

O atraso na elaboração dos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) dificultou a articulação com as opções estratégicas estabelecidas a nível regional e a maturação necessária para um adequado enquadramento nas diretrizes de uso, ocupação e transformação do território emanadas a nível regional por estes planos.

A falta de estudos sobre as interdependências territoriais resultou numa ausência de diretrizes a nível regional e supramunicipal, a desarticulação de metodologias de elaboração das cartas da RAN e REN sem delimitações cartográficas a escalas adequadas, bem como a impreparação do Estado para responder às solicitações de acompanhamento e informação indispensáveis são apontadas como algumas das causas que justificam os atrasos verificados na elaboração dos PDM. Há ainda a acrescentar a desconfiança e resistência com que muitas autarquias que encaravam os PDM, como um instrumento que iria condicionar as suas decisões e por conseguinte reduzir o seu grau de discricionariedade (Alves R. A., 2007, pp. 225-229).

Também os planos de financiamento e os programas de execução, fundamentais para garantir a concretização do modelo de ordenamento, eram facultativos de acordo com artigo 11.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de março, pelo que não havia garantias da sustentabilidade económica e financeira da proposta de plano, nem da execução das intervenções previstas a curto e médio prazo.

2.2.2 Revisões ou alterações dos PDM: a *segunda* e *terceira geração* de PDM

A segunda e terceira geração de PDM, encontra-se muito desfasada entre municípios, atraso que resulta da revisão ou alteração dos PDM de primeira ou segunda geração. No início de 1994 encontravam-se em Portugal continental pouco mais de 30 PDM

em vigor[8] e alguns dos municípios começavam a evidenciar as primeiras intenções para os alterar ou rever. Mas apenas em 2015, mais de duas décadas depois do regime jurídico que disciplina os Planos Municipais de Ordenamento do Território (Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de março), Portugal continental veria o último município aprovar o seu primeiro PDM, sendo que nesta fase o desafio já não era claramente expansionista, mas de reabilitação e rentabilização de infraestruturas, equipamentos e contenção de perímetros urbanos.

Voltando atrás, aos primeiros PDM a ser alterados ou revistos, em termos legais a Lei n.º 48/98, de 11 de agosto, e o RJIGT de 1999 introduzem o conceito de *programação da execução*, desaparecendo a *categoria de solo urbanizável* na classe de solo urbano. Este passa a incluir o solo já infraestruturado (urbanizado) e o solo de urbanização programada. Ainda que não fosse clara a distinção entre *solo de urbanização programada* (artigo 72.º, n.º 2, alínea b), do RJIGT) e *o solo cuja urbanização seja possível programar* (artigo 73.º, n.º 4, alínea b), do RJIGT), ou seja, os solos que dispunham de programação aprovada ou aqueles solos que embora não estando ainda programados estavam destinados ao processo de urbanização.

O processo que conduziu ao atual modelo de ordenamento é resultado de uma dinâmica evolutiva que se materializou no território, pelo que as consequências da situação atual são reflexo de um conjunto de políticas implementadas e cabe aos processos de revisão ou alteração dos Planos Diretores Municipais, em curso, assegurar a flexibilidade e equidade do modelo de ordenamento adotado.

Verifica-se uma alteração do paradigma de um período que procurou expandir os perímetros urbanos, para o atual em que o enfoque vai para a contenção da ocupação dispersa atribuindo um caráter excecional à reclassificação do solo rústico em urbano. Importa neste contexto refletir sobre as práticas efetuadas e as respetivas consequências, por forma a informar corretamente os processos de classificação e qualificação do solo das atuais propostas de PDM.

Com efeito ocorre uma evolução em termos do conceito de perímetro urbano em matéria legal estabelecendo-se o título excecional da reclassificação do solo, lançando as bases para um padrão harmonizado de critérios, definindo que a opção de planeamento que determina o destino básico dos terrenos assenta na distinção fundamental entre *solo rural* e *solo* urbano (artigo 4.º do Decreto Regulamentar n.º 11/2009, de 29 de maio). A qualificação

[8] Esta informação pode ser consultada em http://www.dgterritorio.pt/sistemas_de_informacao/snit/

do solo urbano passa a processar-se através da respetiva integração em categorias funcionais e categorias operativas. As primeiras obedecem ao critério de utilização do uso dominante, enquanto as segundas se desenvolvem em função do grau de urbanização do solo, consolidação e programação da urbanização e edificação. Prevê-se ainda que a reclassificação seja tecnicamente justificada, com necessidade de programação e inscrição no plano de atividades municipal garantindo a sustentabilidade financeira, estabelece-se também a reversibilidade da reclassificação do solo para as situações em que não ocorra a execução do plano no prazo estabelecido.

A Lei n.º 31/2014 acentua ainda mais as restrições na delimitação do perímetro urbano, dado que este passa apenas a integrar os *solos que estão total ou parcialmente urbanizados*. A lei vem assim caminhar no sentido de uma maior equidade, uma vez que exclui do solo urbano aqueles solos que embora com vocação para o processo de urbanização (integrados em perímetro urbano ao abrigo do regime anterior) não foram objeto de programação. Note-se que a programação obriga à viabilidade financeira da intervenção e definição de medidas perequativas para repartição de benefícios e encargos. O novo RJIGT, no n.º 2 do artigo 199.º, define que a nova classificação do solo deve estar incorporada em todos os planos municipais ou intermunicipais no prazo máximo de cinco anos.

Do exposto decorre que se encontrava aberto o caminho para reassumir o caráter excecional da (re)classificação do solo, consagrado no diploma que regulamenta o novo RJIGT. Emerge neste contexto um modelo de planeamento enquadrado por dois diplomas fundamentais: Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo e o Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial. As alterações a estes dois diplomas informam as diretrizes que balizam o modelo de planeamento municipal, cujas implicações serão analisadas no âmbito da nova geração de PDM em matéria de (re)classificação de solo e de execução de plano, tendo em vista uma política pública de solos e um modelo de ordenamento operacionalmente mais eficaz e equitativo.

2.2.3 PDM: enquadramento na nova Lei de Bases e no novo RJIGT

O enquadramento legal nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo foi objeto nos últimos anos de significativas alterações legislativas, designadamente a partir de 2014 com a publicação da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 31/2014, de 30 de maio) e o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio).

Neste novo enquadramento legal os Planos Diretores Municipais (ou intermunicipais) constituem instrumentos que devem absorver todas as determinações relevantes para o uso do solo. Passaram a ser os únicos planos que contêm o regime de uso do solo, enquanto todos os instrumentos nacionais e regionais constituem programas de orientação e de compatibilização.

O ordenamento do território exige diversos níveis de atuação, com escalas diferenciadas. Para cada nível o RJIGT define os vários instrumentos de gestão territorial, em diferentes âmbitos territoriais de intervenção, a saber, nacional, regional e municipal ou intermunicipal. Neste domínio efetua a distinção fundamental em termos regimentais entre *programas* e *planos,* com base na diferenciação material das intervenções, sendo no primeiro caso de *natureza estratégica* por parte da administração central e no segundo intervenções de *caráter dispositivo* e *vinculativo dos particulares* por parte da administração local. Os PDM enquadram-se nos *planos*, e de acordo com o RJIGT no âmbito de intervenção municipal ou intermunicipal.

A nova Lei de Bases veio também introduzir a possibilidade de realização de planos diretores intermunicipais, cuja área de intervenção geográfica integra mais que um município. Estes planos têm como objetivo estabelecer "*de modo coordenado, a estratégia de desenvolvimento territorial intermunicipal, as opções de localização e de gestão de equipamentos de utilização pública locais e as relacões de interdependência entre dois ou mais municípios territorialmente contíguos"* (artigo 42.º, n.º 5, da referida lei). Ainda com reduzido tempo de aplicabilidade decorrido salienta-se o potencial que estes planos podem assumir, uma vez que são instrumentos vinculativos dos particulares e a sua aprovação dispensa a elaboração dos Planos Diretores Municipais, substituindo-os. O novo enquadramento legal vem assim assumir a possibilidade de intermunicipalidade dos PDM, abrindo portas para flexibilizar as linhas estratégias de desenvolvimento (inter)municipal, não as circunscrevendo às amarras dos limites administrativos municipais, mas possibilitando uma estratégia de desenvolvimento, de programação da malha viária, equipamentos, infraestruturas, parques urbanos ou empresariais à escala supramunicipal. Esta possibilidade afigura-se, no entanto, mais viável numa escala e âmbito de atuação circunscrito, designadamente com recurso às figuras de Plano de Urbanização ou de Pormenor Intermunicipal, ou de âmbito mais setorial como são o caso dos eixos pedonais e cicláveis intermunicipais.

Os PDM são de elaboração obrigatória e definem "o quadro estratégico de desenvolvimento territorial do município, sendo o instrumento de referência para a elaboração dos demais planos municipais" (artigo 27.º do RJIGT). Cabe aos PDM, para

além da definição da estratégia, estipular o modelo de organização territorial, a caracterização biofísica e socioeconómica e as medidas de intervenção municipal no mercado de solos; a definição dos critérios de sustentabilidade e proteção de recursos e valores naturais que condicionem a ocupação, uso e transformação do solo, referenciando espacialmente os usos e atividades bem como as respetivas classes e categorias de espaço; a delimitação das áreas urbanas, sua regeneração e reabilitação e criar condições para a reconversão das áreas urbanas de génese ilegal; a identificação das áreas de interesse público para efeitos de expropriação, critérios para a definição das áreas de cedência, assim como os critérios de compensação e de redistribuição de benefícios e encargos, a concretizar nos planos previstos para as Unidades Operativas de Planeamento e Gestão; a especificação dos índices e dos parâmetros de referência urbanísticos ou de ordenamento, nos Planos de Urbanização ou Planos de Pormenor e os parâmetros de natureza supletiva; aprogramação da execução das opções de ordenamento e a definição de Unidades Operativas de Planeamento e Gestão; a identificação de condicionantes de caráter permanente; a articulação do modelo de organização municipal do território com os demais planos municipais aplicáveis; a definição do prazo de vigência, o sistema de monitorização e as condições de revisão do plano (artigo 97.º do RJIGT).

Salienta-se no âmbito do conteúdo material obrigatório referenciado, definido para os PDM no RJIGT, as questões da classificação e qualificação do solo, bem como as relativas à perequação e política de solos, por se considerarem determinantes para tornar o ordenamento do território dos PDM mais exequível e equitativo.

2.3 Contexto demográfico, ambiental e sócio-económico em Portugal

Não é propósito da presente investigação a análise exaustiva do contexto demográfico e sócio-económico do país, contudo uma investigação sobre o ordenamento do território nos PDM não pode ignorar as interdependências que a população e a economia tem no território, pelo que se apresentam em traços gerais tais correlações, recorrendo designadamente a indicadores que caracterizam a atual situação demográfica e sócio-económica.

2.3.1 Enquadramento demográfico

Num século, o crescimento da população portuguesa praticamente duplicou, passou de 5.4231,32 habitantes em 1900 para 10.362,7 no ano de 2001 e 10.557,6 no ano de 2011[9].

Na evolução demográfica mais recente referente ao século XXI verificaram-se em Portugal dois períodos distintos. O primeiro correspondente à primeira década, em que se registou um aumento de cerca de 2% da população, crescimento originado maioritariamente por um saldo migratório positivo. No período intercensitário 2001-2011 a taxa de crescimento da população registou, segundo o INE, um valor de 0,197. Todavia, consequência da retração económica e consequente perda de emprego, o período seguinte seria marcado por um saldo migratório que inverte essa tendência, anulando o incremento populacional registado na década anterior. Este fato é acentuado pela continuada permanência da baixa taxa de natalidade. O gráfico seguinte evidencia a evolução registada desde a década de 70.

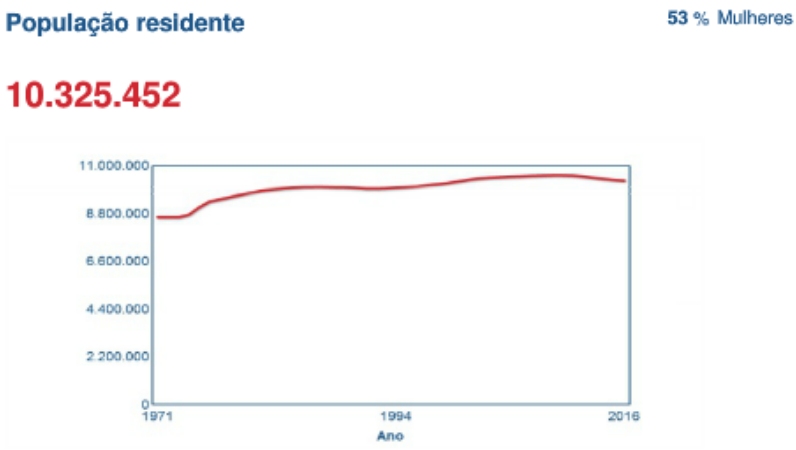


Gráfico 1: Evolução da população residente. Fonte: INE; Pordata

De acordo com as estatísticas demográficas, a diminuição da natalidade em Portugal já se vem acentuando desde a década de 60, ano em que a taxa de natalidade bruta registou uma permilagem de 24,1. A tendência é desde então descendente tendo atingido o valor mais baixo desde 1900 nos anos de 2013 e 2014, ambos com o valor 7,9

[9] INE, disponível em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_main&xpid=INE&xlang=pt

nascimentos por mil habitantes. Em 2015 e 2016 esse valor foi ligeiramente superior de 8,3 e 8,4 respetivamente, mas há que referir que estas comparações favorecem os anos recentes, uma vez que a população residente em Portugal é hoje comparativamente superior aos anos de 1960 e 1900, ano em que o valor não chegava aos cinco milhões e meio de habitantes. O gráfico seguinte traduz o número de nascimentos registados desde da década de 60, constatando-se o contraste existente entre a tendência de estabilização do número de óbitos e o declínio do número de nascimentos.



Gráfico 2: Evolução do número de nascimentos e óbitos. Fonte: INE; Pordata

Na mesma linha também o índice de envelhecimento (idosos por 100 jovens) é preocupante, como evidencia a tendência ascendente do gráfico seguinte.

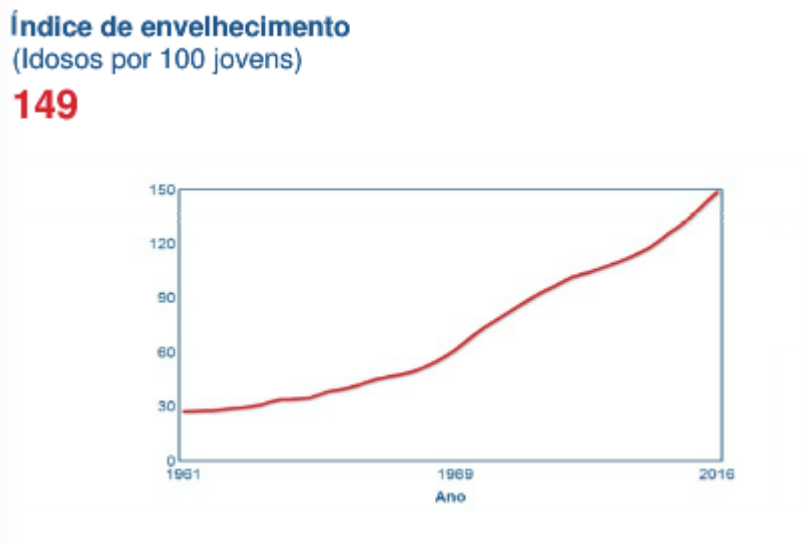


Gráfico 3: Evolução do índice de envelhecimento. Fonte: INE; Pordata

Para além do saldo natural (diferença entre os nascimentos e os óbitos) também o saldo migratório (diferença entre imigrantes e emigrantes) entra na equação da população. O gráfico seguinte regista desde a década de 60 a tendência de declínio no saldo natural e pequenas flutuações no saldo migratório, com a exceção da subida abrupta ocorrida na década de 70, que depois regularizou, resultante de razões históricas decorrentes do processo de descolonização.

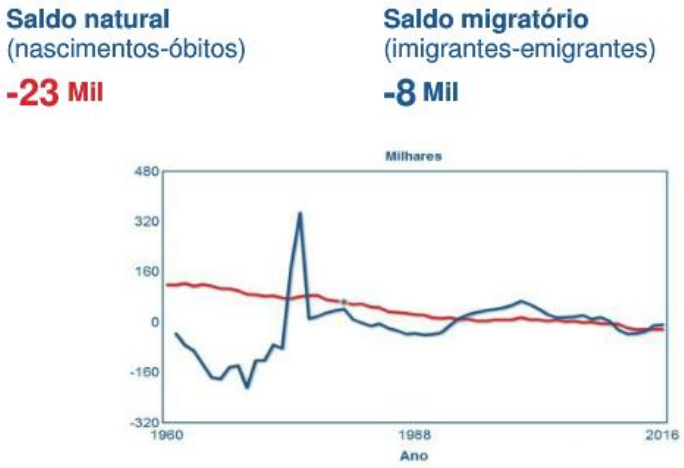


Gráfico 4: Evolução do saldo natural e do saldo migratório. Fonte: INE; Pordata

Segundo a estimativa do relatório das Nações Unidas, *World Population Prospects,* Portugal é um dos países mais envelhecidos do mundo e será o quarto mais envelhecido em termos mundiais no ano 2050 (à frente da Grécia ou Itália), estimando-se que cerca de 40 % da população terá mais de 60 anos.

Qualquer dos cenários de longo-prazo projetados pelo INE aponta para uma diminuição da população residente, em Portugal, até ao ano 2060. Nesse ano o cenário de projeção central prevê uma diminuição da população para 8,6 milhões. Uma redução considerável tendo em conta, por exemplo, que nos censos de 2011 a população residente ultrapassou os dez milhões e meio.

Já o cenário mais pessimista projeta uma população residente em 2060 de 6,3 milhões de pessoas, pressupondo a manutenção de baixos níveis de fecundidade e fluxos migratórios negativos. Inclusivamente o cenário mais otimista, que prevê saldos migratórios positivos e uma recuperação dos níveis de fecundidade prevê uma população residente em Portugal com cerca de 9,2 milhões de habitantes, abaixo dos valores registados atualmente.

Assim, para além do referido declínio populacional estimam-se alterações da estrutura etária da população, consequência de um forte e continuado envelhecimento demográfico. Por exemplo, para o período compreendido entre 2012 e 2060, no cenário

central, o INE estima que o índice de envelhecimento aumenta de 131 para 307 idosos por cada 100 jovens. Nesse período, o número de pessoas em idade ativa por cada 100 idosos passa de 340 para 149 indivíduos.

A tendência de declínio populacional e envelhecimento da pirâmide etária são encarados com óbvia preocupação pelos sucessivos governos, nomeadamente porque colocam em causa a sustentabilidade económica e social a longo prazo.

Também a tendência macrocéfala de localização demográfica na zona litoral do país conduziu a que um dos objetivos do Programa Nacional de Ordenamento do território (Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro) fosse, em 2007, a garantia da coesão territorial atenuando as assimetrias regionais, objetivo que decorria já do RJIGT em 1999 (artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro) e se mantem como central na atual proposta de revisão em curso. Com efeito a tendência continua a verificar-se, evidenciando-se nas diferenças significativas entre o litoral e o interior relativas à taxa de evolução da população nas NUTS III, para o período intercensitário 2001-2011, que continuam a registar uma variação populacional negativa em todas as sub-regiões do interior que contrasta com uma variação populacional positiva nas regiões do litoral, com exceção do Alto Minho, Região de Coimbra e Alentejo Litoral (INE, Censos 2011).

É neste contexto evidente que as tendências de declínio demográfico e envelhecimento da pirâmide etária, bem como os movimentos migratórios são premissas claramente indissociáveis do ordenamento do território e da definição do respetivo modelo que se quer prospectivo, de coerente identificação e análise crítica das tendências, mas também flexível e capaz de uma estruturação e resposta atempada, eficaz e antecipada às implicações que decorrem de tais fenómenos.

2.3.2 Enquadramento ambiental e socio-económico

Portugal está inserido na região do Mediterrâneo e em termos ambientais e de tendências territoriais verifica-se que a Península Ibérica se encontra sinalizada com um *hotspot* para as Alterações Climáticas. As alterações identificadas realçam uma propensão para o aumento da temperatura, alteração dos padrões de precipitação e subida do nível médio do mar, impactos ao nível da degradação e perda de recursos ambientais, riscos e vulnerabilidades, com consequentes implicações económicas e sociais[10]. Este

[10] Alteração ao PNPOT – Relatório da Estratégia e Modelo Territorial p.18. Documentos disponíveis no âmbito da revisão ao Programa Nacional da Política de Ordenamento do território em http://pnpot.dgterritorio.pt/documentos.

enquadramento requer flexibilidade e preparação dos planos territoriais, designadamente dos PDM, para responder aos desafios territoriais emergentes.

A relação entre sociedade e economia será cada vez mais baseada nas tecnologias de informação e comunicação, registrando-se atualmente uma “curva exponencial” de crescimento. As perspetivas apontam no sentido da crescente importância dos serviços e das redes multiescalares de colaboração tecnológica, cada vez mais controlada em tempo real, com recurso ao uso dos Big & Open Data, contribuindo para uma maior conetividade entre territórios, pessoas e sistemas digitais[11].

Em termos quantitativos em Portugal a utilização das novas tecnologias, designadamente da internet, tem registado um incremento significativo considerando as empresas na sua globalidade. O gráfico seguinte mostra essa evolução.

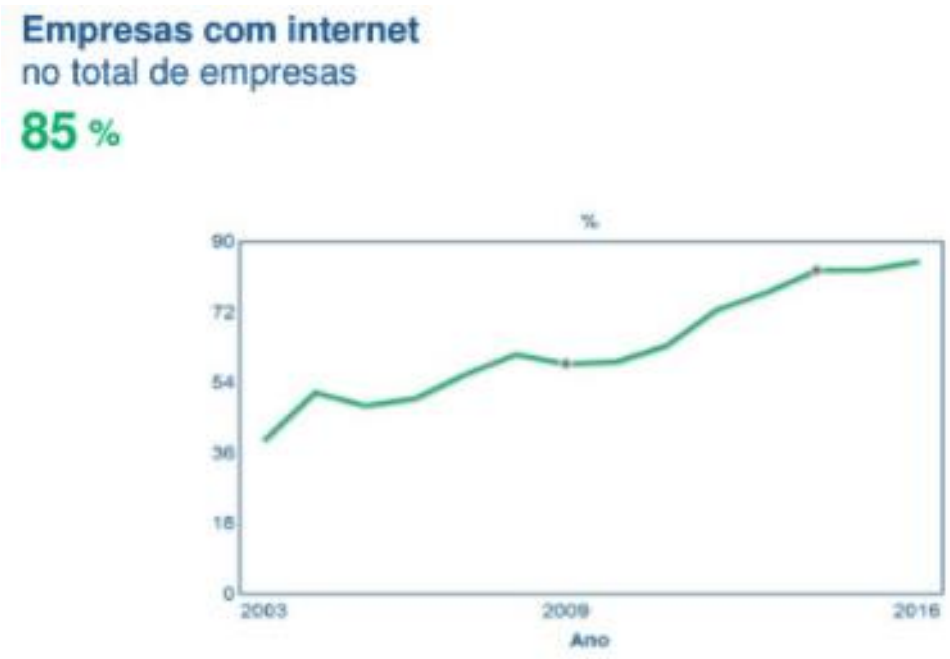


Gráfico 5: Evolução do número total de empresas com internet. Fonte: INE; Pordata

No âmbito da ciência e tecnologia verifica-se uma tendência crescente no número total de pessoal afeto a atividades de investigação e desenvolvimento (I&D), equivalente a tempo integral por cada 1000 ativos. No ano de 1982 esse valor era de apenas 2, tendo registado uma subida para 9,7 em 2016.

[11]Alteração ao PNPOT – Relatório da Estratégia e Modelo Territorial p.34. Documentos disponíveis no âmbito da revisão ao Programa Nacional da Política de Ordenamento do território em http://pnpot.dgterritorio.pt/documentos.

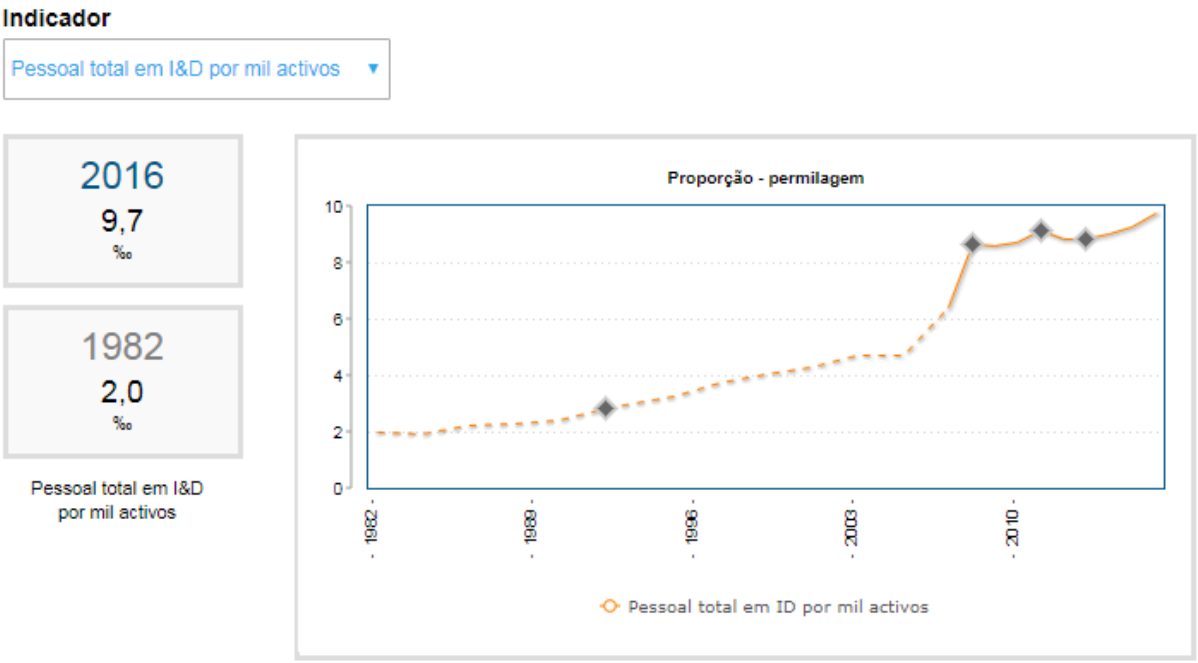


Gráfico 6: Evolução do número de pessoas efeto a atividades de I&D (permilagem). Fonte: INE; Pordata

Constata-se assim uma importância crescente das tecnologias, que invariavelmente terá implicações socio-económicas e geo-espaciais. Neste contexto há que capitalizar os impactos positivos que se podem decorrer do aumento de conetividade com implicações territoriais, designadamente nas áreas tradicionalmente caracterizadas por um maior isolamento geográfico.

No que concerne às mudanças socio-económicas para além da crescente escassez de recursos naturais finitos, as perspetivas apontam para crescimentos económicos lentos a longo prazo. Acentua-se a globalização financeira e desigual, simultaneamente emergem novos atores numa sociedade mais multipolar e participativa, com envolvimento da sociedade civil nos processos de decisão. [12]

Em Portugal no indicador referente às condições de vida e rendimentos familiares, verifica-se que os ordenados/salários dos particulares no total do rendimento disponível sofreu um declínio acentuado, tendo passado de 69,1% do rendimento disponível no ano de 1977 para 46,6% nos anos de 1984 e 1985. Desde então o valor máximo atingido foi em 2005 cifrando-se apenas em 55,2%. O gráfico seguinte exemplifica em termos evolutivos essa proporção.

[12] Alteração do PNPOT – Estratégia e Modelo Territorial. Documentos disponíveis para discussão pública no âmbito da revisão ao Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território p.38.

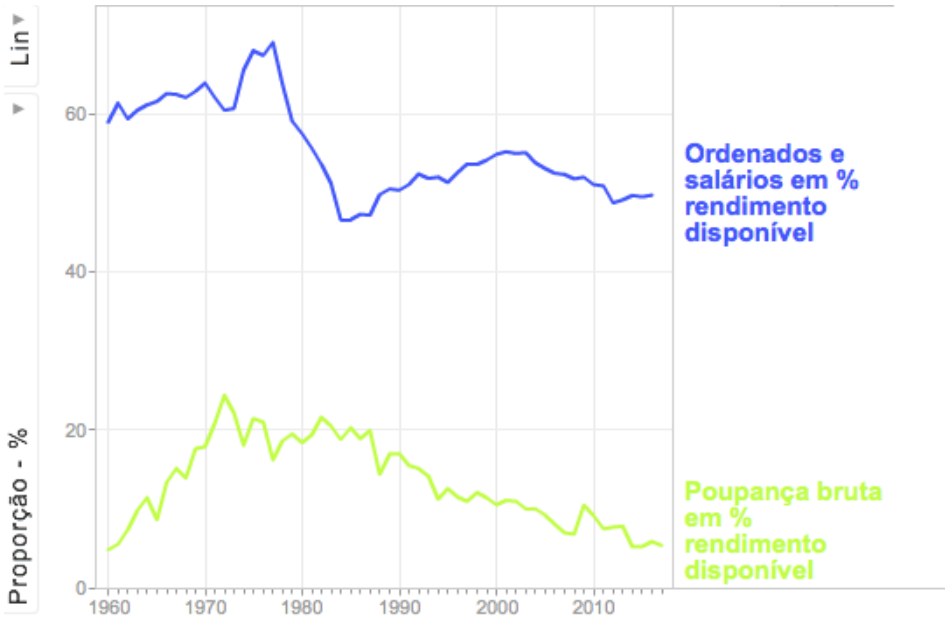


Gráfico 7: Evolução dos ordenados/salários e poupança bruta em % do rendimento disponível Fonte: INE; Pordata

No que respeita aos rendimentos dos particulares, designadamente o rendimento médio disponível das famílias, não obstante a conjuntura atual favorável, em termos evolutivos sofreu um declínio nos anos antecedentes, como se constata no gráfico seguinte.

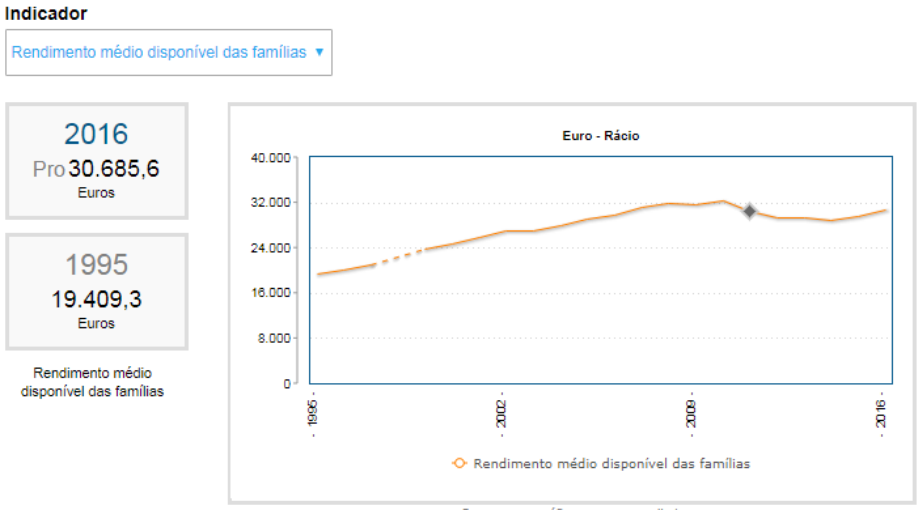


Gráfico 8: Evolução do rendimento médo disponível das famílias. Fonte: INE; Pordata

Também ao nível dos salários, apesar do salário médio mensal dos trabalhadores por conta de outrem ter registado uma trajetória ascendente, antes de 1988 o total de rendimentos disponível dos particulares (que traduz a percentagem dos ordenados e salários dos particulares no rendimento disponível) sofreu uma forte descida que ainda não recuperou, como evidencia o gráfico referente aos ordenados/salários. O gráfico seguinte

traduz a evolução do salário médio mensal dos trabalhadores por conta de outrem: remuneração base média.

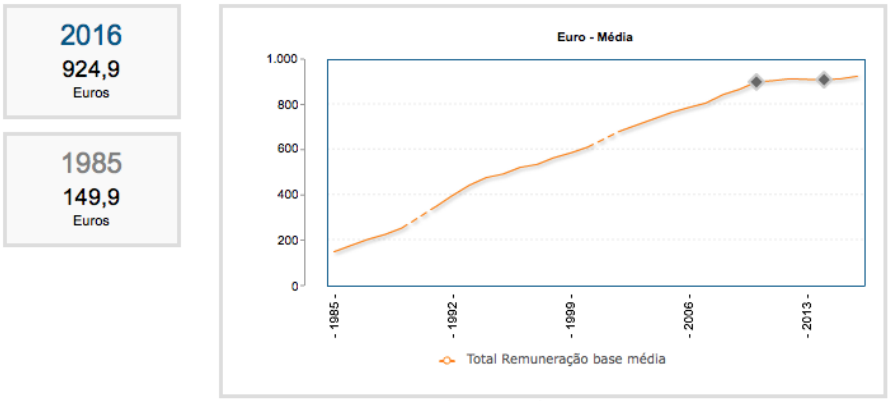


Gráfico 9: Evolução do salário médio mensal. Fonte: INE; Pordata

No campo da educação tem-se registado uma tendência de declínio do número de indivíduos sem nível de escolaridade, em simultâneo com o aumento da população com ensino superior. Importa neste âmbito potenciar as vantagens resultantes de uma população diversificada e qualificada, criando valor através da mobilização.

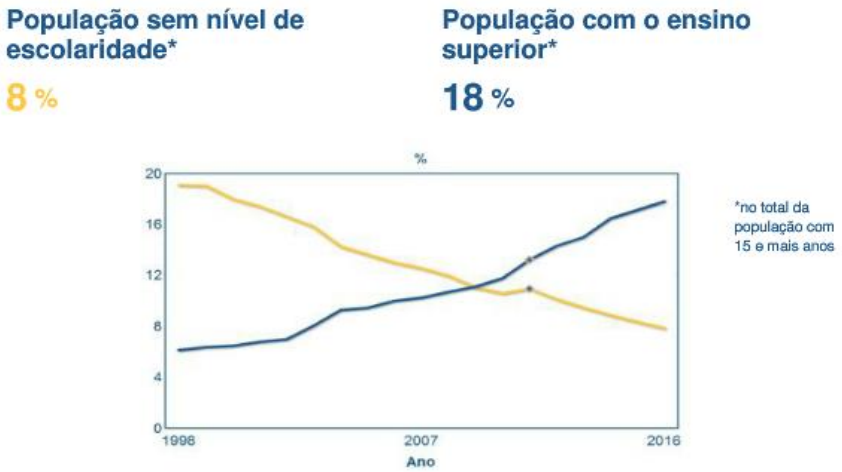


Gráfico 10: Evolução da população sem nível de escolaridade e com ensino superior, no total da população com mais de 15 anos inclusive. Fonte: INE; Pordata.

No que respeita à justiça, apesar da tendência crescente do número de magistrados judiciais e advogados, bem como da redução nos últimos anos do número de processos judiciais pendentes esse valor assume ainda uma expressão muito significativa, como evidencia o gráfico seguinte.



Gráfico 11: Evolução do número de processos judiciais entrados, findos e pendentes. Fonte: INE; Pordata.

Na Administração Pública constata-se que a partir de 2008 a dívida pública, em percentagem do PIB, inicia uma escalada ascendente, neste ano o valor cifrou-se em 71,7 %, tendo registado o valor máximo em 2014 com o valor de 130,6%, registrando-se uma ligeira descida em 2017 para 126,4%.

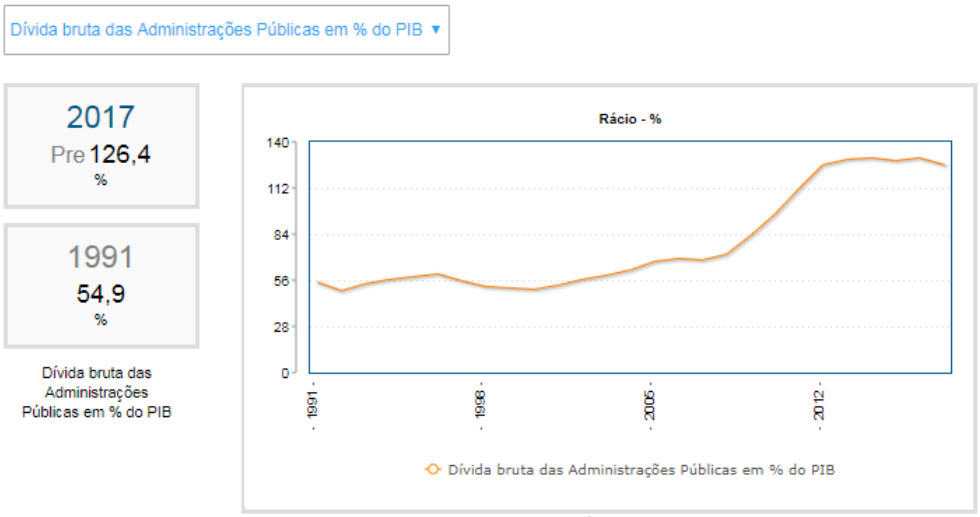


Gráfico 12: Evolução da da dívida bruta pública em % do PIB. Fonte: INE; Pordata.

O gráfico seguinte evidencia desde 1972 uma tendência de crescimento das despesas do Estado (segurança social, saúde e educação) em % do PIB, não obstante a ligeira redução ocorrida mais recentemente.



Gráfico 13: Evolução das despesas do Estado em percentagem do PIB. Fonte: INE; Pordata.

Em termos macroeconómicos o Produto Interno Bruto (PIB) *percapita*, ou seja, a riqueza que o país consegue criar, em média e por pessoa, tem vindo a registar uma tendência ascendente. O gráfico seguinte evidencia a evolução do PIB *percapita* a preços constantes (base = 2011).

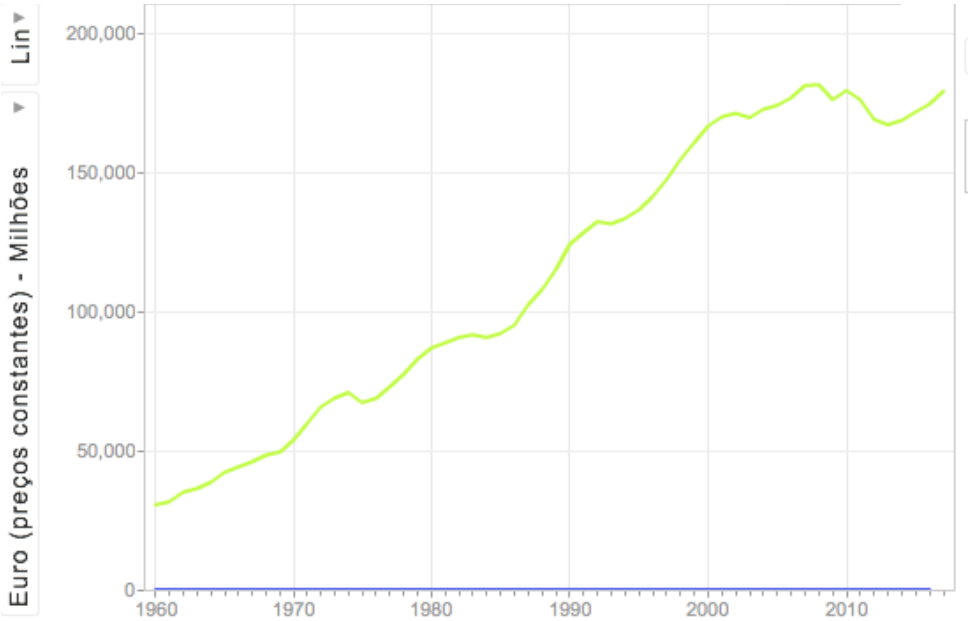


Gráfico 14: Evolução do PIB *percapita* (base = 2011). Fonte: INE; Pordata

Em termos do mercado de trabalho e do emprego, relativamente à população inativa verifica-se algumas flutuações no número de reformados, sendo que a tendência é de

aumento. Em sentido inverso registou-se uma redução do número de domésticos e uma tendência ligeira de aumento do número de estudantes.



Gráfico 15: Evolução da população inativa. Fonte: INE; Pordata.

Em termos de empregabilidade por setores de atividade regista-se uma tendência de redução acentuada do setor primário, uma ligeira tendência de redução do setor secundário (designadamente desde 2002) e uma tendência de crescimento muito significativa do setor terciário.

O gráfico seguinte quantifica em termos evolutivos o número de pessoas que trabalham no setor primário, cuja tendência tem sido de declínio há várias décadas.

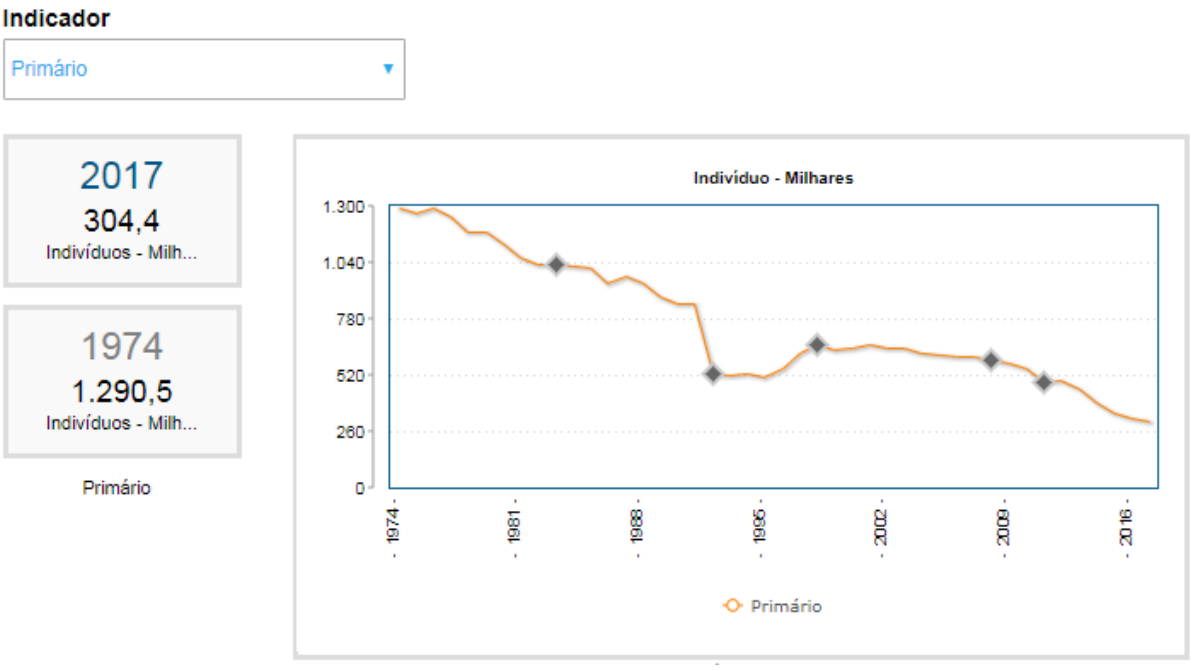


Gráfico 16: Evolução da população empregada a trabalhar no setor primário (milhares). Fonte: INE; Pordata.

Já no que respeita ao setor secundário tem sido objeto de flutuações. Atingiu o valor máximo em 2002, iniciando uma tendência decrescente até 2014 data de início da inversão de trajetória. O gráfico seguinte traduz a evolução população empregada que trabalha no setor secundário.

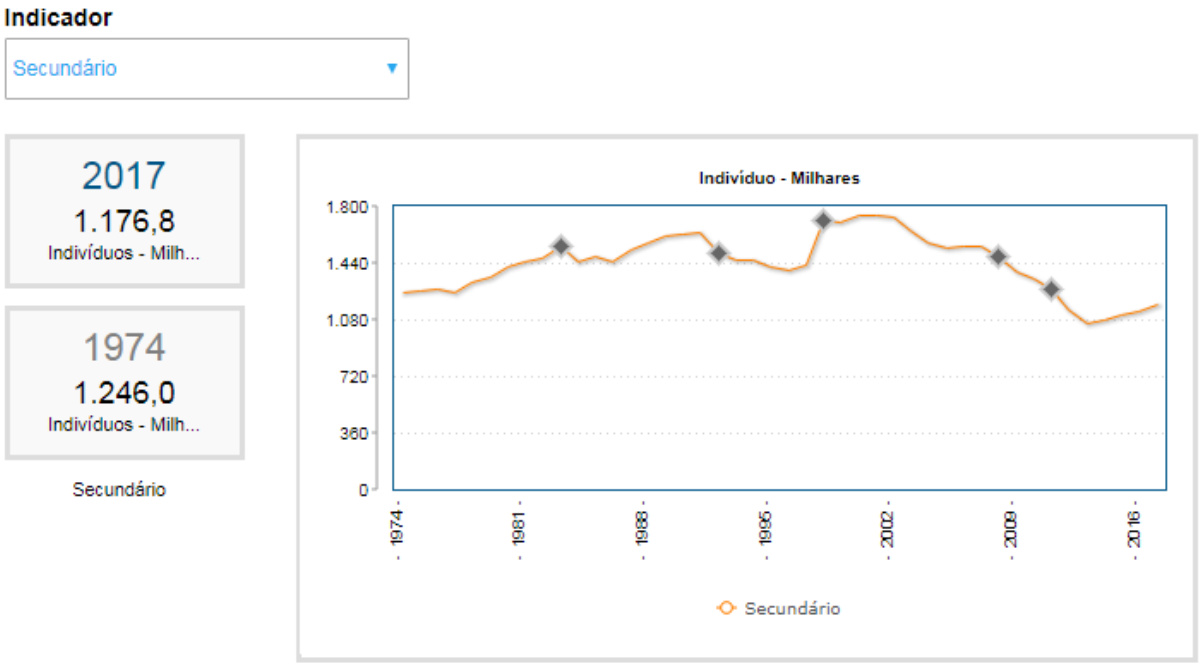


Gráfico 17: Evolução da população empregada a trabalhar no setor secundário (milhares). Fonte: INE; Pordata.

E por último encontra-se o setor terciário, com uma tendência crescente, embora em alguns períodos mais acentuada que noutros. O gráfico seguinte traduz essa evolução, referente ao registo da população empregada por grandes setores de atividade económica.

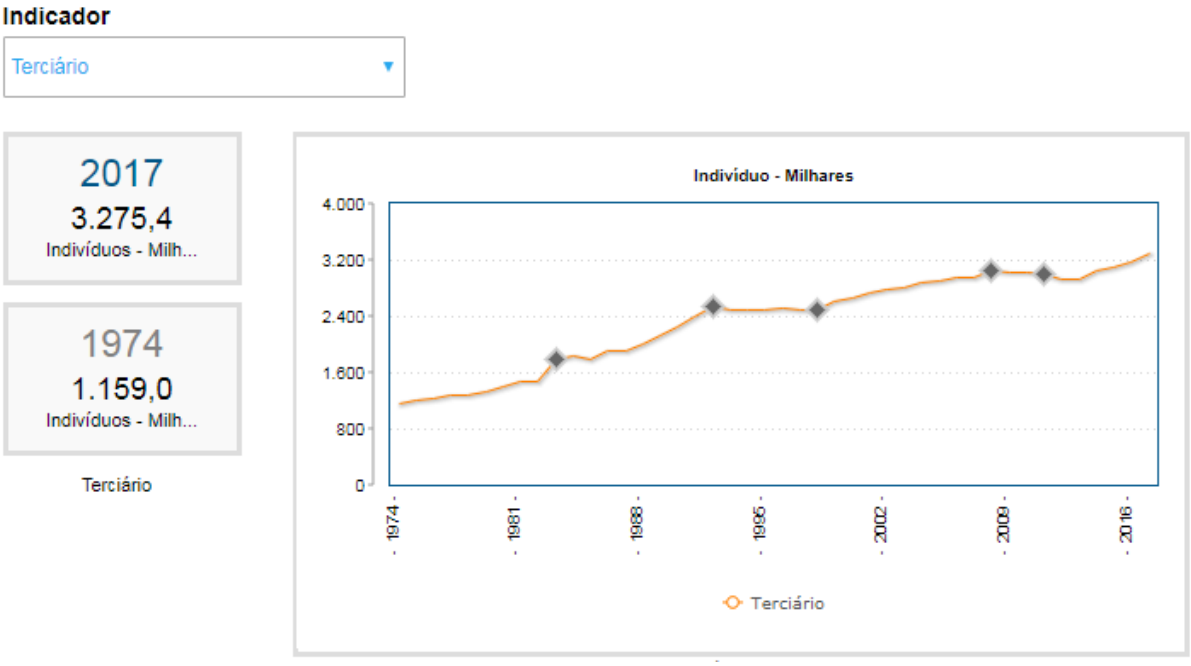


Gráfico 18: Evolução da população empregada a trabalhar no setor terciário (milhares) Fonte: INE; Pordata.

No capítulo empresarial constata-se um aumento do número de empresas, com maior incremento a partir de 2003, tendo passado de um total de 668849 empresas, nesse ano, para 1115456 no ano seguinte. O número mais elevado foi atingido em 2008 com um total de 1261452 empresas criadas. O gráfico seguinte evidencia a evolução do número total de empresas.

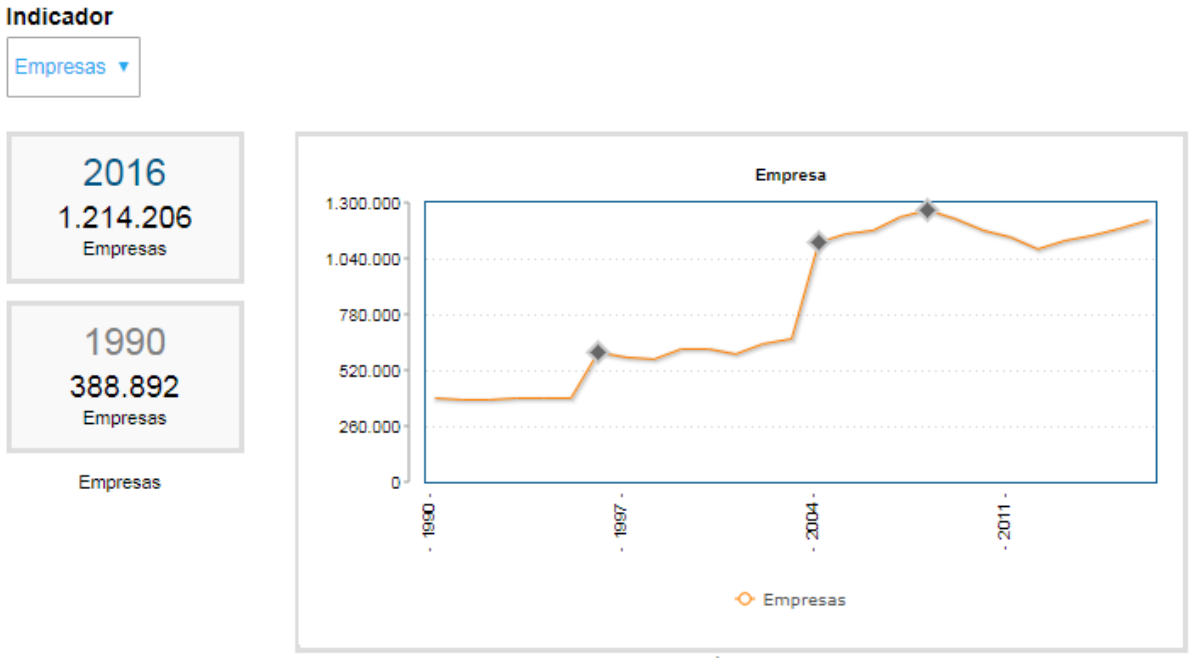


Gráfico 19: Evolução do número total de empresas. Fonte: INE; Pordata.

Ainda no âmbito das empresas e no que diz respeito ao número de trabalhadores, de acordo com dimensão da empresa, constata-se que a grande maioria dos empregados, quase 80%, se encontram a trabalhar em pequenas e médias empresas (PME), como se depreende do gráfico seguinte.

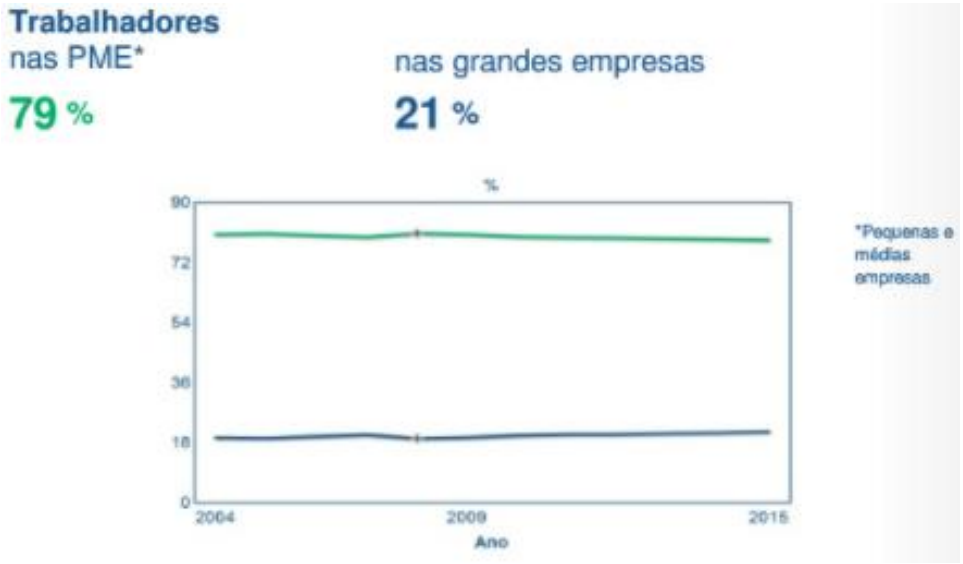


Gráfico 20: Evolução do número de trabalhadores de acordo com a dimensão da empresa. Fonte: INE; Pordata.

Em síntese os indicadores analisados evidenciam uma evolução positiva ao nível da escolaridade e da população com ensino superior, aumento do pessoal afeto a atividades de investigação e desenvolvimento, cuja massa crítica e informada deve ser capitalizada proativamente para as questões de ordenamento do território, podendo ainda beneficiar com o aumento registado ao nível da utilização das novas tecnologias. Assiste-se em simultâneo a uma subida da dívida da Administração Pública e das despesas do Estado, com uma tendência de aumento do peso da população inativa. Não obstante o crescimento do produto interno bruto *percapita*, a escassez de recursos é uma evidência. Os rendimentos disponíveis dos particulares (ordenados e salários em percentagem do rendimento disponível) registam valores significativamente inferiores do verificado há três décadas. Neste contexto a intervenção planeada e programada no sentido de garantir a respetiva execução revela-se indispensável para otimização de recursos.

Por outro lado, a morosidade da justiça põe em evidência a importância da flexibilidade e da equidade nas propostas dos planos municipais, mitigando litígios e a necessidade de processos formais mais complexos.

Do exposto decorre que os recursos e rendimentos disponíveis são escassos pelo que as propostas dos instrumentos de gestão territorial e, por conseguinte, os PDM, têm de ser cada vez mais equitativos e exequíveis, dispondo para tal da elasticidade necessária para se adaptar às contingências decorrentes das alterações socio-económicas, sem necessidade de recorrer a processos mais morosos.

3. A flexibilidade no ordenamento do território municipal

Em matéria de planeamento do território uma questão central que emerge é relativa ao *grau de flexibilidade* versus *densidade normativa* que os planos municipais devem conter, *máxime* os PDM. Neste âmbito considera-se que a flexibilidade assume um papel determinante no ordenamento do território dos PDM, em particular nos processos de revisão em curso. *Tal* pressupõe a definição de uma estratégia prospetiva e flexível para o território. Segundo Miranda "o caráter prospetivo inerente ao plano implica a necessidade de este instrumento não se deixar ultrapassar pelas circunstâncias objetivas da realidade concreta (...) precisamente uma das razões que poderá ter contribuído para a superação da "euforia planificadora" constitui a tomada de consciência da dificuldade em antecipar com exatidão matemática a evolução social ou, pelo menos, a perceção de que o modelo de planeamento gizado se torna desajustado da realidade de uma forma extremamente veloz" (Miranda, 2002, p. 108).

Com efeito, não se pode descurar a estrita correlação que existe entre a elaboração e a execução do plano, pelo que a resposta encontrada não pode ignorar os desafios e constantes alterações que ocorrem no território, uma realidade interativa e mutável. Os PDM são simultaneamente instrumentos de regulação do uso de solo, em muitas áreas do território o único plano por não existir qualquer outro instrumento de gestão territorial aplicável, mas constituem também importantes instrumentos definidores da estratégia de desenvolvimento territorial a nível municipal. É nesta correspondência, entre *estratégia* e *projeto concreto*, que se coloca a questão do grau de flexibilidade que o plano deve integrar, de forma a assegurar a atualidade da proposta, evitando processos morosos de alteração ou revisão. Por outras palavras e como salienta Oliveira é na relação entre *planeamento* e *gestão urbanística* que se torna indispensável avaliar o grau de densidade e de flexibilidade das normas dos planos municipais de ordenamento do território, questão que assume maior relevo nos PDM, dada a sua natureza simultaneamente *estratégica* e *regulamentar*. Segundo a autora estes planos devem ser suficientemente concretos para tornar claras e explícitas as normas aplicáveis mas não deixando de ser suficientemente abertos para se

adaptar à realidade que eles integram a um “escala distante” do território (Oliveira F. P., 2010, pp. 3-4).

Verifica-se que, uma das grandes questões apontadas aos PDM de primeira geração foi justamente o seu caráter excessivamente regulamentar, tornando-os instrumentos demasiado rígidos, descorando a sua vertente estratégica que é essencial pela abrangência integradora da área de intervenção que os caracteriza: a totalidade do território municipal.

Não é expectável, até pela sua escala (normalmente de um para dez mil e os de primeira geração um para vinte e cinco mil), que o PDM possua o grau de detalhe e conformação do território equivalente, por exemplo, a um Plano de Pormenor (normalmente elaborado à escala um para quinhentos ou um para mil) que define o desenho urbano e a implantação do edificado e das infraestruturas. Esta constatação conduz ao assumir da importância da *flexibilidade* em detrimento da *rigidez normativa*, designadamente quando se trata do PDM, deixando à Administração a discricionariedade suficiente para gerir incertezas, que dificilmente serão geridas com uma proposta de elevado pendor determinístico.

Como sublinha Miranda, “a falta de efetividade das normas de planeamento constitui a principal patologia que é necessário combater, daí que a ideia de flexibilização das normas dos planos, conferindo-lhes uma maior adaptabilidade às circunstâncias fáticas, se revela estimulante” (Miranda, 2002, p. 112). A questão central reside, pois, em assegurar o equilíbrio entre estes dois polos: *flexibilidade* e *densidade normativa*.

Considerando “as mais recentes orientações doutrinais que apontam no sentido de uma maior flexibilização dos instrumentos de planeamento municipal se se pretender que eles desempenhem, de forma cabal, a sua função de ordenamento” (Oliveira F. P., 2010, p. 5), a análise efetuada perspetiva flexibilizar as normas dos PDM, quer lançando mão da discricionariedade que a Administração possui no exercício de elaboração da proposta de plano, quer regulando o território de forma diferenciada e com base em cenários alternativos e variáveis aferidas no momento de execução. Assume-se que a flexibilização das normas implica uma alteração da conceção do próprio modelo de ordenamento do PDM, que vai para além da regulação do uso e ocupação do solo, através da sua classificação e qualificação (matéria tratada no ponto seguinte), à transposição do “centro de gravidade” para a regulação das condições que garantam a aplicação do plano (fatores que não serão abordados atendendo à necessidade de delimitação do âmbito de investigação, mas que abrem linhas de investigação futura).

O substrato para implementar essa estratégia é o território, pelo que à definição da estratégia está inerente o solo que a materializa. É neste âmbito efetuada uma análise aos critérios de (re)classificação e qualificação do solo e à necessidade de eficácia destes de forma a perspetivar um ordenamento operacionalmente mais eficaz e exequível.

3.1 Dinâmica de planos (alteração, revisão, suspensão)

Os instrumentos de gestão territorial, nos quais se incluem os PDM, têm normalmente um prazo de vigência associado à sua implementação, sendo a proposta definida com previsibilidade de realização num determinado período temporal. Todavia, com a constante mudança da realidade, o mais normal é que surja a necessidade de ajustamento da proposta de plano a alterações não previsíveis na fase de elaboração da proposta. Tendo em vista responder a estas situações o RJIGT prevê que os instrumentos de gestão territorial possam ser objeto de alteração, revisão ou suspensão.

Note-se que os municípios sempre tiveram aos seu dispor, para efeitos de execução de PDM, uma relação de flexibilidade com outros instrumentos hierarquicamente inferiores e que são por si também elaborados, como sejam os Planos de Urbanização (PU), os Planos de Pormenor (PP) ou as Unidades de Execução (UE). Tal significa que não dispondo o município de dados concretos, para determinada área do território, que permitam objetiva-la ou não sendo o PDM, tendo em conta o seu conteúdo material, o instrumento mais adequado à gestão urbanística de determinada zona, pode a execução da sua proposta remeter para a elaboração de outros planos de escala mais detalhada ou Unidades de Execução a efetuar em data posterior. O município tem desta forma a possibilidade de efetuar diversos *zooms* do seu território em função das necessidades e grau de conhecimento à data da elaboração da proposta de plano.

Por outro lado, a outra face da flexibilidade, em termos legais, reporta-se à possibilidade de alterar o PDM em vigor, ou seja, nada obsta que a proposta de PDM possa ser alterada ou substituída por outra, através de Plano de Urbanização ou de Plano de Pormenor, desde que estes resultem da tradução de dados mais concretos ou circunstâncias imponderáveis resultantes da evolução das dinâmicas territoriais. Note-se que tal opção não prejudica a compatibilidade com o PDM em vigor, já que a câmara municipal deve proceder à sua atualização através da substituição das peças escritas e desenhadas sujeitas a alteração. Pode, assim, o PDM aproveitar as Unidades Operativas de Planeamento e Gestão (UOPG), os PU ou PP para introduzir mais flexibilidade à proposta, que sem prejuízo de traçar as respetivas linhas orientadoras, deixa para o futuro e em função da evolução da realidade a sua concretização.

Nos termos do RJIGT o principal mecanismo previsto para efetuar tais remissões são as Unidades Operativas de Planeamento e Gestão, de acordo com a alínea l) do artigo 96.º, as quais procedem à definição dos objetivos e dos termos de referência para a necessária elaboração de Planos de Urbanização e Planos de Pormenor. Na mesma linha aponta a alínea j) do mesmo artigo que confia a concretização dos critérios de compensação e de redistribuição de benefícios e encargos decorrentes da gestão urbanística aos planos previstos para as Unidades Operativas de Planeamento e Gestão.

Resulta ainda da alínea k) do referido artigo 96.º que o PDM proceda à especificação qualitativa e quantitativa dos índices, dos indicadores e dos parâmetros de referência, urbanísticos ou de ordenamento, a estabelecer em Plano de Urbanização e em Plano de Pormenor, pelo que uma vez mais se explicita a possibilidade de diferir no tempo uma solução mais concreta, remetendo para momento posterior algumas opções de planeamento.

Tendo em vista agilizar e conferir celeridade aos procedimentos de dinâmica dos planos territoriais e respetiva atualização a nova LBGPPSOTU e o RJIGT prevêm sanções pelo atraso ou incumprimento dos deveres de atualização, não podendo haver lugar à prática de quaisquer atos ou operações que impliquem ocupação, uso ou transformação do solo, inviabilizando ainda o acesso a financiamentos comunitários e contratos programa (artigo 29.º do RJIGT). Contudo, como salienta Freitas o incentivo por força de penalidades poderá ter reflexos no incumprimento da legislação (Freitas, 2017, p. 391).

De qualquer forma, num contexto em que as alterações socio-económicas, com reflexos no território, se processam a ritmos cada vez mais acelerados, a resposta a tais dinâmicas requer a tramitação dos processos de elaboração e aprovação de PU, PP ou Unidades de Execução cada vez mais céleres, sob pena de se tornarem ineficazes para dar uma resposta atempada. Com efeito, não raras vezes a tramitação procedimental dos planos territoriais é apontada como incapaz de, em tempo útil, acompanhar as dinâmicas do território, como sejam fatores imponderáveis de investimento.

3.1.1 Suspensão

A suspensão é um mecanismo de flexibilização do plano, dado que permite acolher situações imponderáveis suscetíveis de ser enquadráveis com caráter de excecionalidade.

Com efeito, no âmbito da dinâmica de planos, a figura de *suspensão* requer uma adequada aferição e fundamentação do que se considera interesse público, uma vez que esta tem lugar quando se encontram em causa a prossecução de interesses públicos relevantes, decorrentes da verificação de circunstâncias excecionais (n.º 4 do artigo 115.º do

RJIGT). Também os fundamentos para que determinados fatores, com repercussões no território, sejam considerados circunstância excecional, não decorrem de uma definição racional de interesse público definida à priori, pelo que a verificação dos mesmos tem que ser objeto de adequada fundamentação e avaliação.

3.1.2 Alteração

A alteração é outro procedimento que introduz flexibilidade à proposta de plano em vigor. O n.º 2 do artigo 115.º do RJIGT define que são suscetíveis de serem classificadas de alteração quando incidirem sobre o normativo do plano (ou programa) e ou numa parte da área de intervenção e não na totalidade da área de intervenção (sublinhado nosso).

Simultaneamente a alteração tem também de estar integrada num dos seguintes critérios: evolução das condições ambientais, económicas, sociais e culturais que fundamentam as opções definidas no plano (artigo 115.º, n.º 2, alínea a)). Verifica-se nestes conceitos uma ampla margem de discricionariedade dada à Administração para fundamentação de alterações ocorridas nos diversos âmbitos mencionados com possibilidades de adequação da proposta de plano. Atendendo à aplicação dos diferentes âmbitos, o que se coloca em questão não será a dificuldade de fundamentação, quando tais alterações surjam, mas o tempo de entrada em vigor dessas alterações, para que a mesmas vertam a realidade em tempo útil.

As outras duas possibilidades visam apenas adequar a proposta de plano à entrada em vigor de leis, regulamentos ou compatibilizá-lo com outros programas e planos territoriais entretanto aprovados (artigo 115.º, n.º 2, alíneas b) e c)).

3.1.3 Revisão

Quando estão em causa alterações à proposta de plano com caráter profundo, que implicam a sua reapreciação global bem como das respetivas opções estratégicas, princípios e objetivos do modelo territorial, está-se perante uma situação de *revisão*. Tais reformulações podem inclusivamente repensar os regimes de salvaguarda e valorização dos recursos territoriais (artigo 115.º, n.º 3, do RJIGT).

Pela sua natureza, de alteração estrutural à proposta de plano, as situações de revisão requerem mais tempo para serem efetivadas, pelo que não se configuram as mais adequadas para exigências de organização do território a uma resposta célere, decorrente designadamente, de circunstâncias excecionais. Como foi referido, tais circunstâncias estão expressamente referenciadas para os casos de alterações, de natureza mais ligeira e que

não requerem uma reformulação global da proposta. Contudo, em função do nível de implicações no plano, poderá haver necessidade da revisão deste, configurando um processo tendencialmente mais demorado.

Ajustar estas situações às dinâmicas atuais e em tempo útil, fazendo com que a proposta de plano não seja ultrapassada pela própria realidade, é um caminho a percorrer e relativamente ao qual se lança seguidamente uma pista.

3.2 O papel da estratégia nos PDM

Não se pretende discorrer sobre a evolução do planeamento estratégico nos PDM, que por si só seria tema bastante para uma investigação autónoma, mas analisar o contributo deste na flexibilidade dos PDM tornando-os operacionalmente mais exequíveis.

Em traços gerais pode dizer-se que o planeamento voluntarista dos anos 60 e 70, assente em conceções racionalistas e de desenho urbano deu lugar na década de 80 e 90 a uma perspetiva mais liberal de gestão das operações urbanísticas. Esta atuação não ficou isenta de insuficiências, designadamente ao nível da fragmentação do território, pelo que nas décadas seguintes assiste-se, como salienta Ascher, ao reforço da responsabilidade da nova planificação urbana que não consiste em opor-se a este dinamismo em nome de uma programação necessária, mas em transformar os fragmentos em componentes de redes assegurando as malhas necessárias e respetivas conexões. Esta atuação exclui tanto o empirismo liberal como a planificação tecnocrática. Assenta no pragmatismo da Administração e na promoção do que designa "urbanismo estratégico e decisório", que articula as ambições de longo prazo com a gestão quotidiana (Ascher, 1991, pp. 115-126).

Com efeito em Portugal uma das críticas mais comuns “aos Planos Diretores Municipais de primeira geração foi, precisamente, a de estes se terem apresentado como documentos que tudo pretendiam regular e definir, esquecendo o caráter essencialmente estratégico que devem ter” (Oliveira F. P., 2013, p. 189). De facto, o conteúdo excessivamente regulador dos primeiros PDM tornou-os de difícil aplicabilidade. Contudo não tardou a ser reconhecida a importância da estratégia neste instrumento, entre outros, Lobo *at al* chamam a atenção para as implicações dos PDM demasiados restritivos, definindo indicadores e capacidades construtivas, sem possuirem o detalhe necessário a tal função conformadora. Se os índices definidos em PDM, forem demasiado rígidos não existe elasticidade suficiente para se efectuar o ajustamento necessário à concretização do projeto, colocando em causa a execução do plano. É neste sentido que os autores alertam para a necessidade de tornar o plano mais programático e menos prescritivo. Consideram

que as normas do PDM devem ser genéricas e de carácter supletivo. Defendem que este instrumento deve limitar-se "à definição espacial das grandes infraestruturas e à delimitação das unidades territoriais, de acordo com a classe de uso determinada nos estudos de ordenamento para cada unidade, privilegiando a explicitação de estratégia de desenvolvimento subjacente" (Lobo, Pardal, Correia, & Lobo, 1995, p. 112).

De facto, a passagem da escala do PDM para a escala do projeto, com diferenças de escala na ordem de um para vinte e cinco mil, implicara discrepâncias, níveis de precisão e especificação completamente diferenciados. É neste sentido que alguns autores consideram que os PDM devem assumir simultaneamente uma vertente estratégica e regulamentar, no sentido do respetivo conteúdo ser suficientemente concreto para definir normas aplicáveis, mas não deixando de ser suficientemente flexível para se adequar à realidade (Oliveira F. P., 2013, p. 189). A adoção de um conteúdo mais genérico permite-lhes maior capacidade de ajustamento, conferindo margem e discricionariedade à Administração, evitando procedimentos mais morosos no âmbito da dinâmica de planos e permitindo uma adequação mais fácil à realidade em constante alteração. Como salienta Portas após o plano o planeamento contínua, pelo que continua a julgar-se os novos dados e avaliar-se novas situações face à estratégia (Portas, A execução dos Planos Directores Municipais – realidades e perspectivas, 1998, p. 84). Assim a garantia da conformidade com o plano não pode ser reduzida à perspetiva de execução estrita de uma proposta que congelou a realidade, designadamente quando se trata do PDM cujo conteúdo reflete um horizonte temporal potencialmente mais alargado do que um PU ou PP.

Em matéria de diferenciação material de conteúdo do plano há autores que defendem a distinção entre *conteúdo estrutural* ou *estratégico* e *conteúdo operativo* ou *conjuntural*. O primeiro reporta-se à estratégia do plano, que nunca poderá ser colocada em causa a não ser com recurso a procedimentos formais, enquanto o segundo surge como *adaptável,* admitindo algum grau de adequação e flexibilidade para adaptação a opções concretas de utilização de solo (Quaglia citado por (Oliveira F. P., 2010, p. 9)). Na mesma linha também Carvalho reafirma a necessidade de articular *rigidez (no essencial)* com *flexibilidade (no circunstancial),* isto é, garantir alguma solidez no modelo estruturante do território mas manter a flexibilidade na forma física, no programa, na morfologia e na tipologia das diversas partes, distinguindo o essencial do secundário, numa atitude de planeamento estratégico (Carvalho, Contributo para uma revisão, pós PDM's, da legislação urbanística, 1998, pp. 87-88) e (Carvalho, Quase 10 mandamentos para o planeamento necessário, 1998, p. 64).

Neste âmbito, e para os PDM, Portas defende um modelo de plano de regulação variável caracterizado pela conjugação de graus variados de determinação e indeterminação numa opção de regulação seletiva em detrimento da regulação exaustiva (Portas, Os Planos Diretores Municipais como instrumentos de regulação, 1998, p. 22 e ss). Embora sem acolhimento no quadro legal atual e salvaguardando a arbitrariedade que poderia resultar de um excesso de flexibilidade é fundamental encontrar a dose certa entre o grau de concretização das normas e a flexibilidade suficiente para acolher a alteração de pressupostos.

A Estratégia como veículo para perspetivar o futuro tem também que equacionar as dicotomias atuais designadamente entre o que se perspetiva em termos de sociedade e o que realmente se efetua para implementar essas aspirações. Regista-se a simultaneidade de um conjunto de forças mutuamente exclusivas que a estratégia do plano tem de destrinçar e claramente objetivar. Não se pode valorizar a unicidade e singularidade dos locais e na prática padronizar-se e transpor-se o global, defender-se a utilização do transporte coletivo e continuar a construir uma estrutura viária que privilegie o uso do transporte individual, debater-se a baixa de residentes nos centros das cidades, mas questiona-se a compatibilidade de usos e funções, defender-se a valorização de produtos endógenos e do comércio tradicional, mas aumentar as grandes superfícies. É, pois, essencial que existam consensos sobre o que se quer e o que realmente se faz. Já não é mais suficiente tentar dotar o ordenamento do território dos PDM de uma capacidade antecipadora do futuro, é necessário criar mecanismos de ajustamento assentes numa base de entendimento alargada.

Em suma, é essencial que a estratégia delineada esteja alinhada e preparada para a incerteza, indefinição e instabilidade. Importa que as propostas dos PDM não se limitem unicamente à avaliação e diagnóstico da realidade existente no momento em que são elaboradas, porque estarão a circunscrever as suas propostas ao momento presente sem acautelar o enquadramento de cenários futuros, cada vez mais imprevisíveis. Neste sentido e designadamente do ponto de vista demográfico e económico-social importa prospetivar diferentes alternativas para que as propostas dos PDM dêm resposta a cenários diferenciados de desenvolvimento. Só tal flexibilidade permite que estes instrumentos não sejam ultrapassados pelas circunstâncias da realidade. Esta perspectiva privilegia o plano com evolução permanente de conteúdo, por outras palavras, “um documento *aberto* e *evolutivo*, *sem prazos de vigência fixos*, permitindo a incorporação dos *imprevistos* e a assimilação de uma *margem de imprevisibilidade* para exigências novas e mutáveis (Oliveira F. P., 2010, p. 6 e ss). Alguns autores atribuem-lhe um caráter adaptativo, evolutivo e de *negociação permanente (*Porto Rey citado por (Oliveira F. P., 2010, p. 7)).

Este modelo de atuação, por aproximações sucessivas a vários cenários de evolução futura não tem ainda enquadramento no quadro jurídico português. No entanto considera-se essencial equilibrar a rigidez das normas com uma regulamentação assente na estratégia, esqueleto estrutural do plano, permitindo o seu ajustamento a uma realidade dinâmica e minimizando o recurso aos mecanismos formais de alteração ou revisão já enunciados, que são em regra mais morosos.

3.2.1. Encontrar a solução ou prospetivar e ajustar soluções

Não é novidade a importância de garantir a flexibilidade dos planos, com perspetivas de focagem a escalas diferenciadas, que no âmbito do nosso ordenamento jurídico e em termos de PDM passa por remeter o "foco" de determinadas áreas do território para desenvolvimento posterior, seja através de PP, PU ou Unidades de Execução, assegurando nas palavras de Lobo "a natureza flexível dos planos no tempo, com uma focagem progressiva e seletiva, sempre coroados pela síntese que vai do esquema abstrato ao conceito de imagem e à estratégia do planeamento" (Lobo M. C., Cidades e regiões: planeamento urbanístico, 2003, p. 383).

É também consensual que a gestão do território não pode ser efetuada de forma casuística, ao sabor das conveniências de cada momento, pelo que a proposta de ordenamento deve, de certa forma, antecipar e perspetivar o futuro desejado. Mas não se efetivando o preconizado, por contingências várias, importa que exista a flexibilidade necessária de ajustamento do plano, partindo sempre do contexto, das especificidades e do percurso efetivado em cada território. "Mais do que encontrar a solução, importa prever soluções" (Gomes J. O., 1998, p. 110).

Neste sentido, cada vez mais é reconhecida a necessidade reformulação do significado dos limites do ordenamento do território, de forma que estes sejam entendidos num âmbito mais estratégico, integrador e sincronizado, implicando um nível compreensão para além do sistema formal (Haughton, 2010).

Nos PDM o grau de imprevisibilidade da proposta é significativo atendendo a que o horizonte deste plano ou prazo dado para a implementação da proposta se reporta à que evolução física do concelho, em termos de previsão de desenvolvimento e programação económica, inscrevendo-se num horizonte temporal de 8 a 10 anos. Como salienta LOBO esta situação do horizonte temporal de médio prazo explicita bem a especificidade do planeamento do território, com enquadramento a médio prazo e uma alusão ao longo e muito longo prazo, de 20 e 40 anos respetivamente (Lobo M. C., Cidades e regiões: planeamento urbanístico, 2003, p. 372).

Contudo, assumindo o ordenamento do território como um processo, não faz sentido definir determinada vigência sem prever o que está à *priori* e à *posteriori,* programando as fases intermédias e o horizonte temporal mais longínquo. “Dadas as características do planeamento físico (planos e sua gestão), é recomendável equaciona-los sempre num multi-horizonte, onde se deverá incluir o curto, médio, longo e muito longo prazo” (Lobo M. C., Cidades e regiões: planeamento urbanístico, 2003, p. 373). De acordo com o Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de março, os PDM (extensível aos restantes planos municipais) deviam ser revistos sempre que a câmara municipal considerasse terem-se tornado inadequadas as disposições nele consagradas (artigo 19.º, nº 2). O diploma fixava a obrigatoriedade da sua revisão antes de decorrido o prazo de 10 anos, a contar da respetiva entrada em vigor, ou da sua última revisão. Se o PDM não fosse revisto dentro do prazo estabelecido os Planos de Urbanização e Planos de Pormenor, com área em comum, ficavam sujeitos a ratificação governamental (n.ºs 3 e 4 do mesmo artigo).

Por outro lado, essa programação não pode obstar a reajustamentos face a situações imprevistas ou oportunidades. A redação atual do RJIGT (artigo 93.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio) preconiza que os planos territoriais se mantenham eficazes até à entrada em vigor da respetiva alteração ou revisão. Revela esta disposição alguma flexibilidade para enquadramento da proposta de plano no longo prazo, sem previsão prévia da sua vigência, que sempre dependerá da elasticidade e grau de ajustamento ao surgimento de novas oportunidades.

A obrigatoriedade legal de revisão ou alteração está indexada a fatores que comprovam a necessidade de modificação do modelo territorial, determinados pela monitorização e avaliação da execução do plano, bem como da evolução das condições ambientais, económicas e sociais (artigo 93.º, n.º 2, do referido diploma).

É evidente que uma proposta definida para um horizonte temporal de longo prazo se caracteriza por um elevado grau de incerteza pelo que terá de haver uma monitorização mais detalhada e um sistema permanente de inflexão e ajustamento em tempo real. Acresce que cada vez mais é difícil prever *à priori* todas as variáveis que vão condicionar o futuro, justamente pela imprevisibilidade deste, pelo que a proposta de plano deve ser elástica de forma a acolher diferentes cenários. Neste sentido mais do que definir um prazo de vigência para execução de uma proposta determinada *à priori* há que definir e balizar diferentes alternativas em função da evolução futura.

3.2.2. Sobre os conceitos indeterminados e a definição de interesse público

É inegável que a flexibilização do PDM, com recurso a uma perspetiva mais estratégica, implica um menor grau de densificação das suas normas, através, designadamente, da introdução de conceitos ideterminados e variáveis que serão aferidas em data posterior. Significa que maior flexibilidade do plano, através de seu caráter eminentemente estratégico, remete para uma maior responsabilização na fase de execução, resultante, designadamente, da existência de uma margem adicional de conformação. Neste âmbito Miranda considera que "uma menor densidade das normas dos planos tem de ser compensada por regras que os construtores devem observar na elaboração dos projectos e na execução das obras" (Miranda, 2002, p. 130). Este facto não invalida o dever das disposições serem *compreensíveis* e *claras*, garantindo o que correia designa de *princípio da clareza do plano,* ou seja, não são admitidas disposições "desprovidas de sentido ou de significado, ou que são de tal modo imprecisas ou indetreminadas que não podem ser delas extraído qualquer sentido útil" (Correia F. A., 2001, pp. 428-429).

Neste âmbito, segundo Antunes, também se reveste de "grande importância a responsabilização da urbanística dos conceitos enquanto percusora de metodologias projetuais desenhadas, expressa na morfologia das cidades europeias e nacionais, nomeadamente a ideia de loteamento/bairro e do domínio público/privado" (Antunes F. O., 2013, p. 88)

Sem perder de vista a necessidade de garantir a clareza das respetivas normas, segundo Miranda "o PDM deve ser dotado de uma maior plasticidade interna. Por outras palavras, o PDM deve revestir características que lhe permitam adaptar-se a circunstâncias novas, o que só se obtém se houver uma certa indeterminação nalgumas das suas normas e também se nele estiver prevista a possibilidade de remissão do desenvolvimento de algumas das suas prescrições para planos hierarquicamente inferiores" (Miranda, 2002, p. 127). Trata-se efetivamente de assumir que a escala do PDM não é adequada para regular a execução do projeto, pelo que para garantir uma correta materialização do mesmo no espaço terá que se recorrer a *princípios gerais* a ter em conta no ato de licenciamento ou a instrumentos de gestão territorial com maior nível de detalhe.

Sendo a flexibilidade fundamental para adaptação da proposta de plano à realidade importa definir como e quais os critérios a considerar na avaliação de operações urbanísticas concretas, para que normas abstratas e conceitos indeterminados não deem cobertura a soluções que desvirtuem os objetivos do plano. Neste âmbito Daroca salienta

que a atividade de planeamento requer a ponderação de interesses múltiplos, quer públicos quer privados, cabendo à Administração definir quais os fatores e critérios relevantes para adoção de determinada decisão (Daroca, 1999, p. 346).

O RJIGT preceitua tendo em vista a harmonização de interesses que "os programas e planos territoriais identificam os interesses públicos prosseguidos, justificando os critérios utilizados na sua identificação e hierarquização" (artigo 8.º, nº 1). Assume assim a definição de interesse público uma relevância acrescida na atividade de planeamento, mormente na elaboração e execução dos PDM, na medida em que emergem no território uma diversidade de interesses conflituais, sendo a proposta de plano o resultado ponderado dos diferentes interesses em presença. Neste sentido Almeida qualifica o procedimento de elaboração de planos como um "processo de mediação de interesses" (Almeida A. D., 1995, p. 75). Com efeito o poder discricionário da Administração é diretamente proporcional à variedade de alternativas que se colocam, quer na seleção de interesses, quer na composição dos mesmos no âmbito do processo de determinação das escolhas (Correia F. A., 2001, p. 284). Decorre que no caso de utilização de conceitos indeterminados e normas mais abertas, o leque de escolhas aumenta o nível de flexibilidade, mas também de discricionariedade da Administração, pelo que há que explicitar os critérios de previsão da norma, objetivando e quantificando os fatores de ponderação em presença.

O conceito de interesse público deve estar presente no decorrer de todo o processo de planeamento, quer nas fases mais iniciais de elaboração do plano, quer nas alternativas que se colocam no âmbito da implementação da proposta. Há, no entanto, que ter em conta as limitações que o conceito encerra, sendo aqui entendido como *interesse comum ou geral*, não restringido à vontade de alguns (mesmo que sejam a maioria) designadamente por não constituir uma verdade imutável e absoluta, mas antes a melhor solução possível associada a um determinado referencial de tempo e espaço. A distinção é efetuada por Moreira que clarifica não poder (dever) ser a "soma dos interesses particulares garantida através de um déspota, de preferência benevolente, perito em aritmética política e capaz de assegurar o melhor somatório de resultados previsíveis que afectem as pessoas ou os grupos particulares" mas antes "o direito e a justiça comuns excluindo toda a parcialidade" (Moreira, 2002, p. 140).

Pretende-se impedir a viabilização de operações urbanísticas casuísticas, escudadas em normas insuficientemente precisas ou em interesses públicos resultantes de interpretações dúbias, assentes numa pretensa *neutralidade técnica*. Em causa não está a proposta final do plano, nem a forma de chegar a uma determinada solução, mas antes a

garantia de preconizar várias soluções possíveis, mensuráveis e ajustáveis em função das oportunidades de execução que vão surgindo.

3.3 O planeamento informal

O *planeamento informal*, com recurso a planos não tipificados na lei, surgiu nos municípios como resposta à morosidade de elaboração dos *planos formais* (previstos e regulados na lei) e dificuldades na respetiva execução. Trata-se contudo de uma questão que não se pode ignorar, como salienta Silva as ações informais são "sempre rodeadas de grande polémica, especialmente no que à protecção de direitos diz respeito, a verdade é que as atuações informais são hoje uma realidade (in)visível à qual o jurista não pode ficar alheio" (Silva S. T., 2000, p. 65).

Embora mais célere que no passado, a tramitação procedimental dos instrumentos de gestão territorial tipificados no RJIGT é ainda consideravelmente morosa, pelo menos quando comparada com os *planos informais*. Estes, ao contrário dos primeiros, podem ser alterados mais fácil e rapidamente, permitindo uma resposta atempada às solicitações urbanísticas em constante evolução. Assim, dada a necessidade de responder em tempo útil a tais dinâmicas, muitos municípios efectuam estudos urbanísticos de apoio à gestão na tentativa de estruturar um território em permanente transformação. Estes estudos resultaram da necessidade de resposta à dificuldade de se prever antecipadamente e com exactidão a evolução futura, isto é, "devido ao facto de se ter adquirido consciência de que a evolução social não se deixa determinar antecipadamente de modo exacto e, consequentemente, não pode ser objecto de uma planificação rigorosa" (Correia F. A., 1989, p. 170).

Foi, com efeito, a falta de flexibilidade associada às figuras de planeamento formal que levou as câmaras municipais a constituirem instrumentos orientadores da gestão urbanística, mais expeditos, menos dispendiosos, e que criam condições para o desenvolvimento do processo negocial, sendo facilmente possível a introdução de reajustamentos. Permitem responder a problemas concretos, enquadrar tomadas de decisão e solicitações que não podem esperar anos pela entrada em vigor de uma figura de *plano formal*. Como salienta Oliveira, embora estes *planos informais* sejam "desprovidos de força vinculativa — com a consequência de as suas opções não poderem servir de fundamento de indeferimento de concretas pretensões urbanísticas — mas, ainda assim, dotados de uma importante *função orientadora* e de base à *contratualização* de operações que interessam simultaneamente aos privados e à administração municipal" (Oliveira F. P., 2010, p. 8). A autora acrescenta ainda que estes instrumentos não só não põem em causa os princípios da exigibilidade e da tipicidade do planeamento municipal, dada a predominância

dos *planos formais* sobre os *planos informais*, como devem ser considerados enquanto interesses públicos a *ponderar* no processo de elaboração dos primeiros.

São várias as designações que assumem no processo de planeamento informal, em função dos objetivos a levar a efeito, tendo o propósito comum de enquadramento de ações de urbanização e processos de gestão urbanística, na resposta a situações concretas que vão surgindo com o evoluir da realidade. Pode considerar-se que a sua importância é limitada, por não disporem de força vinculativa para contrariar os instrumentos formais, contudo em muitas áreas do território só existindo PDM constituem instrumentos importantes para a sua execução por permitirem a uma escala mais próxima do território a estruturação do espaço. Cardoso inúmera, entre os mais utilizados, os "Estudo de Quarteirão", o "Plano de Alinhamentos e Cérceas", o "Estudo Conjunto", de "Estudo Prévio de Plano", o "Estudo de Eixo", o "Arranjo Urbanístico", mas principalmente os "Estudos Urbanísticos" (Cardoso, 1998, p. 31).

3.4 A discricionariedade da Administração na elaboração do PDM

Do que foi anteriormente referido resulta que a flexibilização dos PDM é uma necessidade incontornável para um ordenamento do território operacionalmente mais eficaz e ajustado às exigências de uma realidade em constante alteração.

Verifica-se, contudo, que do ponto de vista legal os planos municipais, mormente os PDM, são o garante da segurança e estabilidade das normas jurídicas para a Administração e particulares. Como sublinha Oliveira, o modelo de planeamento consagrado no nosso ordenamento jurídico é um modelo mais dirigista e pré-determinado pelas entidades competentes mas "tal não significa que não seja possível aos municípios, quando elaboram os seus planos municipais, conferir-lhes (às suas normas) graus de flexibilidade variáveis com vista a dotá-las da maleabilidade adequada para, sem necessidade a todo o instante do desencadeamento de procedimentos formais de dinâmica, se adaptarem à evolução das circunstâncias reais sobre que assenta a sua previsão (...)" (Oliveira F. P., 2010, p. 14). O fator chave consiste pois em não entrar em processos de *desregulamentação* (Acselrad, 2004), encontrando um ponto de equilíbrio na flexibilidade que permita acolher a evolução.

Um dos mecanismos de flexibilização do plano passa por remeter algumas decisões para a fase de gestão urbanística, não definindo exaustivamente a ocupação do território. Por exemplo, através do recurso a *conceitos indeterminados*, desde que essa indeterminação não coloque em causa o *princípio da clareza do plano* (Correia F. A., 2001,

pp. 428-429), ou seja, implica que as normas sejam claras, compreensíveis e tenham um sentido útil. Esta questão é particularmente relevante, justamente nos PDM, dada a necessidade acrescida de elasticidade, atendendo designadamente ao maior prazo de vigência da proposta, bem como à sua escala se encontrar distanciada da do projeto. Neste sentido Oliveira considera "ser possível um Plano Diretor Municipal formular exigências genéricas — por exemplo, quanto ao correto enquadramento e inserção urbanística e paisagística das operações urbanísticas, que funcionem como princípio geral —, mas que terão de ser devidamente conformadas, com ampla margem de discricionariedade, no momento da apreciação dos projetos em sede de procedimentos de licenciamento" (Oliveira F. P., 2010, p. 15).

Outra forma de discricionariedade na elaboração do plano traduz-se na introdução de normas flexíveis ou abertas (Oliveira F. P., 2010, pp. 19-25), permitindo que estas se ajustem e possa haver variações decorrentes das circunstâncias concretas no momento da execução. Assim, "(...) permite-se que o próprio plano defina as *condições da respetiva aplicação*, o que torna possível que uma determinada norma preveja a sua aplicação apenas se ocorrer um determinado facto (...)". Neste âmbito podem ser introduzidas "normas com um *conteúdo alternativo*, na medida em que o plano faz variar as regras mobilizáveis em função das circunstâncias concretas que apenas poderão ser aferidas no momento da gestão urbanística" (Oliveira F. P., 2010, pp. 16-17), permitindo que se aplique determinada regra se ocorrer determinado facto e uma regra diferente se as circunstâncias se alterarem. Esta previsão de alternativas pressupõe, como salienta Miranda, "que se confira à Administração uma margem de livre decisão bastante alargada na execução do plano, que lhe permita adaptá-lo às novas circunstâncias" (Miranda, 2002, p. 111). As várias alternativas admissíveis, em função das circunstâncias concretas, não isenta a Administração, como ressalva Oliveira, de definir regras determináveis e de modo preciso, clarificando as condições em que cada uma funcionará, ou seja, não se admitindo regras alternativas sem se precisar e determinar as circunstâncias da sua aplicação (Oliveira F. P., 2010, p. 17).

Existem já alguns exemplos em Portugal de normas abertas em Planos Diretores Municipais, visando, designadamente, promover o uso racional do solo, incentivar ações de reabilitação urbana, salvaguarda de funções ambientais, preservação do património cultural, entre outros. Faz-se seguidamente referência a título exemplificativo da flexibilidade nas normas dos PDM do Porto e de Lisboa, deixando para desenvolver mais detalhadamente e em momento posterior, no âmbito do estudo de caso, o PDM de Sintra.

3.4.1 Sistema de informação multicritério de informação da cidade do Porto

Visando incentivar a reabilitação urbana, o município do Porto criou o sistema de informação multicritério e de atribuição de créditos de construção. Este sistema encontra-se previsto nos artigos 80º a 83º do PDM do Porto (Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2006, 1.ª série-B, n.º 25, de 3 de fevereiro de 2006), sendo desenvolvido e regulamentado posteriormente em regulamento municipal (Regulamento Municipal do Sistema Multicritério de Informação da Cidade do Porto, publicado através de edital, em Diário da República, 2.ª série, n.º 199, de 16 de outubro de 2007).

O sistema multicritério é aplicável a operações urbanísticas de reabilitação urbana de prédios pré-existentes (a realizar em Áreas de Reabilitação Urbana), através de uma matriz de critérios de valoração (previamente estabelecidos como seja salvaguarda do património, criação de áreas residenciais, instalação de ofícios tradicionais, técnicas de construção tradicionais, entre outros) cuja aplicação determina uma análise quantificada da proposta. Para aprovação do projeto desta análise tem de resultar uma melhoria do prédio que se traduza um determinado valor percentual, mesmo que não sejam cumpridos todos os parâmetros urbanísticos. Neste caso, como destaca Oliveira, “trata-se, de uma flexibilização das normas do plano, na medida em que os parâmetros urbanísticos a cumprir (no caso relacionados com a proteção do património cultural, a proteção dos direitos dos residentes, a qualidade do desempenho funcional do edifício e o contributo da operação para a valorização do ambiente urbano do sítio em que se insere) se apresentam como complementares dos que constam do plano director municipal na apreciação dos projetos, embora sem se exigir que todos eles sejam cumpridos, desde que se possa concluir pela melhoria do prédio urbano por o mesmo cumprir uma determinada percentagem na avaliação daqueles parâmetros que se encontram quantificados” (Oliveira F. P., 2010).

Com o mesmo princípio de incentivar operações de reabilitação urbana, o sistema permite também a atribuição de direitos de construção que podem ser utilizadas em determinadas categorias de espaço para efeitos de construções novas ou ampliações. Em casos previamente estabelecidos é aplicável uma escala de mensuração que permite majorar da edificabilidade até o máximo de 0,2 face ao valor definido no PDM (n.º 3 do artigo 27.º do regulamento do plano). Claramente esta solução possibilita a flexibilização das normas definidas no PDM uma vez que prevê a existência de diferentes valores de edificabilidade consoante a execução da previsão da norma (Oliveira F. P., 2010, pp. 19-20) e (Salvador, 2017, pp. 165-167).

3.4.2 PDM de Lisboa: majoração de parâmetros urbanísticos e sistema de incentivos a operações urbanísticas com interesse municipal

O PDM de Lisboa prevê também que os índices de edificabilidade possam variar consoante a execução da previsão normativa. Decorre que para algumas categorias de espaço, o índice máximo de construção pode variar se tal contribuir para o alcance dos objetivos preconizados pelo plano. É o caso das operações urbanísticas em que o índice de edificabilidade pode ser majorado até o máximo de 0,3 face ao valor de referência definido no PDM, desde que, por exemplo, a operação urbanística seja promovida pelo município ou a operação gere e ou utilize créditos de construção, bem como em qualquer dos casos sejam cumpridos os demais parâmetros e condicionantes aplicáveis (artigos 46.º, 48.º, 60.º e 62.º do regulamento do PDM de Lisboa, publicado no Diário da República através do aviso n.º 11622, na 2.ª série, n.º 168, de 30 de agosto de 2012). A flexibilidade reside, pois, na passagem da estatuição de um valor de edificabilidade fixado previamente para a possibilidade de adoção de diferentes valores, de acordo com a solução efetivada.

Os créditos de construção são "valores transacionáveis atribuídos pela câmara municipal aos promotores de operações urbanísticas que concretizem soluções de interesse municipal definidas no PDM de Lisboa, traduzidos em m^2, que podem ser integrados na majoração do índice de edificabilidade admitido, de acordo com as regras do PDM de Lisboa, podendo essa majoração verificar-se na operação que lhes dá origem ou noutra, consoante as referidas regras" (artigo 4.º do regulamento do PDM de Lisboa). Assim, visando orientar o investimento para um melhor aproveitamento do edificado existente, o PDM de Lisboa estabelece mecanismos de atribuição de créditos de construção correspondentes a direitos de edificabilidade transacionáveis, com o intuito de proceder à criação de incentivos destinados à reabilitação de edifícios e à oferta de fogos sujeitos a valor máximo de renda ou preço de venda (n.º 3 do artigo 84.º do regulamento do PDM de Lisboa). Uma vez mais é utilizada a majoração do índice de edificabilidade com vista a flexibilizar a proposta, incentivando os promotores à adoção de soluções mais interessante à luz dos objetivos preconizados pelo plano.

É também exemplo do referido anteriormente a atribuição de créditos de construção à criação de lugares suplementares de estacionamento, aferidos com base em critérios de déficite potencial (artigo 77.º do regulamento do PDM de Lisboa). Trata-se da definição de critérios previamente estabelecidos em plano ou desenvolvidos em regulamento municipal,

tendo em vista a avaliação do interesse municipal das operações urbanísticas suscetíveis de estímulo e que correspondem a objetivos estratégicos preconizados pelo plano.

Por último, outra forma de flexibilização, no que toca à discricionariedade da decisão da Administração, passa pela adoção da *aposição de um termo*, sendo admissível que o município estabeleça determinadas regras que vigoram até, ou após, a ocorrência de determinado facto dado como certo (Oliveira F. P., 2010, p. 18). Esta possibilidade é particularmente útil porque permite conferir à proposta um caráter evolutivo, assente em circunstâncias previsíveis preconizando e incorporando *à priori* uma resposta automática, sem recurso a procedimentos mais morosos no âmbito da dinâmica de planos.

Admite-se, no entanto, que para áreas de intervenção de grande sensibilidade ambiental e elevada especificidade, se justifique o recurso à alteração do plano ou à elaboração de Plano de Urbanização ou Plano de Pormenor. É o caso da solução adotada no PDM de Lisboa para os espaços de infraestruturas localizados na frente ribeirinha. Definem os n.os 4 e 6 do artigo 56.º que para os *espaços de uso especial de infraestruturas* e na sequência da respetiva desafetação se admite a criação de espaços públicos e de equipamentos, bem como a reconversão de edifícios existentes em funções de apoio ao turismo e ao lazer, condicionando, no entanto, as condições de ocupação, uso e transformação destas áreas a uma alteração do PDM ou à elaboração de um Plano de Urbanização ou de pormenor.

É evidente que uma maior flexibilização se repercute numa maior incerteza na regulamentação das normas do plano, mas são também inegáveis as vantagens em matéria de adaptabilidade da proposta à evolução da realidade. Há que utilizá-la na dose certa, como sublinha Oliveira "(...) a elaboração dos instrumentos do planeamento do território, *maxime* dos planos municipais, serve precisamente para evitar decisões casuísticas sobre os solos, pelo que devem ser impedidas todas as previsões normativas dos planos que as permitam ou incentivem." No entanto não considera a autora que tal segurança jurídica represente um obstáculo à flexibilização dos planos urbanísticos. "Pelo contrário, tal flexibilidade deve cada vez mais, em face de uma realidade cada vez mais imprevisível e em constante mudança, ser incentivada de forma a que o plano possa estar adequado às oportunidades que vão surgindo, incorporando-as de imediato sem necessidade de prévia alteração" (Oliveira F. P., 2010, pp. 25-26).

3.5 Classificação e qualificação do solo

Assistiu-se, no passado, à dispersão do povoamento, em simultâneo com o acentuar da litoralização da população. A perda generalizada de residentes nas zonas

antigas das cidades tornou-se em Portugal facto incontornável, associado à mobilidade baseada no transporte individual como resposta à ocupação edificatória fragmentada e dispersa, incrementada pela tendência de declínio demográfico e o crescente processo de envelhecimento da pirâmide etária. O excedente de fogos devolutos nas zonas centrais (apetecíveis recentemente para oferta turística especialmente nas grandes metrópoles) ocorreu em paralelo com o crescimento de novas urbanizações nas periferias urbanas.

Neste contexto os pressupostos de classificação e reclassificação de solo vêm consubstanciar e dar resposta a tal realidade. Tornou-se urgente o incentivo à reabilitação urbana, alargando e consubstanciando o combate a desperdícios, através da contenção da fragmentação dos aglomerados, da racionalização de equipamentos e infraestruturas, da valorização do património edificado, funcionando também como mecanismo de identificação e integração sócio-cultural.

Contudo, a fragmentação territorial e a necessidade de garantir a coerência dos aglomerados existentes não pode ignorar o passado materializado no território. Há que encontrar novos caminhos para gerir e regular os passivos existentes. Como alerta Oliveira, no âmbito de novos planos municipais, estes “não devem ter só a estratégia para o futuro, mas uma estratégia para gerir o passado, dos “passivos” dos anos de ouro” (Oliveira F. P., 2016).

O ordenamento do território dos PDM tem como substrato o solo. Este é um recurso escasso e não renovável que serve de base à atividade de planeamento. Neste âmbito o PDM procede à classificação e qualificação do solo. Quer a classificação quer a qualificação traduzem uma opção de planeamento territorial correspondente ao modelo de organização do território municipal. Contudo, como salientam Monteiro e Oliveira (Monteiro & Oliveira, 2014, p. 61), existe uma opção clara de classificar os solos a partir da realidade existente e não do destino que se lhe pretende dar, facto que não corresponde à função dos planos, que é antecipar a realidade com o desenvolvimento de uma proposta que espelhe aquilo que se pretende que venha a ser concretizado no período de vigência do plano e não aquilo que existe à data da elaboração deste.

A classificação e qualificação são diferenciadas, dado que a classificação do solo define o destino básico do solo efetuando a distinção entre solo rústico e solo urbano (arttigo 71.º do RJIGT e artigo 5.º do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 12 de agosto), enquanto a qualificação do solo define o conteúdo do aproveitamento do solo, através de categorias e subcategorias de solo rústico e urbano em função do uso dominante (artigo 74.º do RJIGT e artigo 12.º e seguinte do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 12 de agosto) (Carvalho & Oliveira, 2016).

A nova Lei de Bases e o novo RJIGT originaram alterações ao modelo de classificação do solo, retirando a categoria de solo urbanizável existente anteriormente. Os municípios dispõem no máximo de cinco anos para proceder à revisão dos PDM, sendo sancionados com a suspensão das normas do plano que deviam ter sido alteradas, que na prática conduz à impossibilidade de levar a efeito qualquer operação urbanística que impliquem a ocupação, uso e transformação do solo na área abrangida (artigo 129.º do RJIGT). Assim, neste novo enquadramento legal, em que a (*re)classificação* tem caráter excecional e o conceito de solo urbano compreende uma *classificação ex novo* importa perceber quais os critérios que a informam e de que forma esta se traduz em maior ou menor *flexibilidade* e *discricionariedade* da Administração para ordenar o seu território.

3.5.1 Critérios de classificação e reclassificação do solo

"Sabe-se que a grande maioria dos planos em vigor admite edificabilidades enormes. É expectável que após revisão admitam uma edificabilidade bem menor, mas ainda assim bem acima da suscitada pelas dinâmicas demográficas e económicas" (Carvalho & Oliveira, 2016, p. 35). Com efeito, os requisitos atuais para a classificação do solo como urbano, passam, no âmbito da regulamentação do artigo 74.º do novo RJIGT, a estar definidos pelo Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 12 de agosto. Define o artigo 7.º deste diploma que a sua classificação pressupõe a garantia de sustentabilidade e valorização das áreas urbanas. O solo urbano passa a compreender o solo afeto em plano territorial à urbanização ou edificação e por isso que se encontra total ou parcialmente urbanizado ou edificado, incluindo também os solos afetos à estrutura ecológica que contribuem para o equilíbrio ecológico do sistema urbano. O solo rústico compreende as áreas que se destinam a certos usos de acordo com a *sua reconhecida aptidão*, integrando também uma classe residual referente aos solos que, embora não sejam dotados de uma aptidão específica, não são suscetíveis de ser *classificados como urbanos*.

Embora o novo conceito de solo urbano, face ao enquadramento legal anterior, venha reduzir a margem da Administração na delimitação do solo urbano, há que notar que a designação de "parcialmente urbanizado ou edificado" pode em termos técnicos assumir diferentes métodos e resultados na elaboração da proposta de plano, residindo neste ponto a discricionariedade da Administração. Têm ainda que se verificar um conjunto de critérios adicionais para que a classificação do solo como urbano seja possível, nomeadamente a sua inserção no modelo de organização do sistema urbano, a existência de aglomerados edificados, população e atividades geradoras de fluxos significativos, quer de população quer de bens e informação. Uma vez mais o município dispõe de discricionariedade para

definir o que considera de aglomerados edificados e qual a escala para aferir fluxos significativos de população, bens e informação.

A existência de infraestruturas urbanas é outro dos critérios que tem de estar assegurado para a classificação do solo como urbano. Neste caso, embora a norma defina expressamente em termos de infraestruturas os mínimos que devem estar garantidos, a saber: sistemas de transportes públicos, abastecimento de água e saneamento, distribuição de energia e de telecomunicações, ou garantia da provisão das mesmas na vigência temporal do plano, mediante inscrição nos planos de atividades e orçamentos municipais, prevê explicitamente a possibilidade de adotar soluções apropriadas às características e funções específicas de cada espaço urbano (n.º 4 do artigo 7.º). No cumprimento deste critério é assumida que a multiplicidade de situações existentes, em termos práticos, poderá ser tão diversa que deve haver o cuidado de adaptar a solução às especificidades de cada caso. Não obstante tal abertura parece contraditória à definição de um número mínimo de infraestruturas urbanas referidas anteriormente e identificadas na norma (alínea c) do artigo 7.º).

A respeito do recurso à infraestruturação mais apropriada em função das especificidades de determinada área e em particular das *áreas periurbanas* alerta Oliveira que não se exige que tais áreas sejam dotadas "de redes públicas de abastecimento de água e drenagem nem tratamento de águas residuais (ou a sua previsão no limite temporal do plano), já que se admitem" (na definição de *espaços urbanos de baixa densidade* que integra o conceito de áreas periurbanas constante do artigo 25.º do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 12 de agosto) "soluções de infraestruturação adequadas a um solo que tem características urbano-rurais, sendo mesmo, nestes casos, desadequada a existência de infraestruturas de rede" (Oliveira F. P., 2017, p. 16). Uma vez mais há que interpretar a norma tendo em conta as características e particularidades da área de intervenção.

Outro dos critérios que terá de estar assegurado é a garantia de acesso da população a equipamentos de utilização coletiva, que satisfaçam as suas necessidades fundamentais (alínea d) do artigo 7.º). Neste caso, diferenciadamente das infraestruturas, não são elencados quais os equipamentos que satisfazem as necessidades coletivas fundamentais, nem que requisitos considerar para esse acesso ser considerado como garantido, pelo que, uma vez mais, cabe à Administração definir em cada caso concreto.

De salientar, que nos termos do n.º 4 do artigo 7.º do referido Decreto Regulamentar, o município dispõe de flexibilidade para caracterizar o que considera como mínimos referentes à *existência de infraestruturas urbanas e de prestação dos serviços associados* (ou a sua provisão no prazo de execução do plano) e de acesso a *equipamentos*

de utilização coletiva que satisfaçam as suas necessidades coletivas fundamentais, uma vez que lhe compete fazer a avaliação das *soluções* mais *apropriadas às características e funções específicas de cada espaço urbano.*

Não menos importante, é também estabelecido como critério de reclassificação do solo a contenção da fragmentação territorial e coerência dos aglomerados existentes (alínea e) do artigo 7.º). Neste campo há que considerar as especificidades resultantes de aglomerados com características lineares, de construções ilegais ou áreas urbanas de génese ilegal.

A avaliação da evolução da dinâmica urbanística é fundamental como instrumento de suporte aos indicadores de monitorização da execução física da urbanização, nomeadamente em termos de edificação, dinâmica do mercado imobiliário e quantificação de compromissos urbanísticos eficazes. Esta monitorização é uma das exigências no âmbito dos critérios de reclassificação do solo para urbano (alínea a) do n.º 4 do artigo 8.º). O balanço da execução dos instrumentos de gestão territorial é uma necessidade há muito reconhecida pelo legislador nos vários âmbitos territoriais, estando já contemplada em 1998 na LBPOTU (artigo 28.º) e posteriormente em 1999 no RJIGT (artigo 146.º), que previa a elaboração de um relatório sobre o estado do ordenamento do território de dois em dois anos. A nível nacional do governo a apresentar à Assembleia da República, a nível regional das comissões de coordenação a submeter ao conselho da região e a nível local da câmara municipal a sujeitar à apreciação da assembleia municipal. Não obstante e designadamente em termos municipais a monitorização tem-se revelado muito incipiente.

Outro dos critérios para a fundamentação do acréscimo de solo urbano é a aferição do grau de aproveitamento do solo já classificado como urbano, averiguando a disponibilidade de áreas suscetíveis de reabilitação e regeneração ou maior densificação ou consolidação urbana (alínea b) do n.º 4 do artigo 8.º). Para além dos critérios de racionalização do solo, os baixos níveis de reabilitação urbana registados em Portugal comparativamente com outros países europeus justificam, em larga medida, a adoção deste critério (como refere a Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, que aprova a estratégia nacional para a habitação para o período de 2015-2031, apesar do número de fogos reabilitados em Portugal ter subido de 1,8 % em 2001 para 15,6 % registado em 2011, situa-se ainda abaixo da média europeia que em 2011 era de 34,9%, enquanto em Portugal essa percentagem era de 26, 1%).

A necessidade de afetar solos à estrutura ecológica municipal, a indispensabilidade de estruturação do aglomerado, ou a compatibilização com programas territoriais, tais como

regimes de salvaguarda e proteção de riscos (alíneas c) e d) do n.º 4 do artigo 8.º), constam também do leque de critérios referentes à reclassificação do solo.

A demonstração da viabilidade económico-financeira, designadamente através da avaliação do impacto da solução do plano sobre o sistema de infraestruturas existente ou previsão de encargos para o seu reforço ou manutenção, a estimativa de custos associados à execução da proposta, designadamente infraestruturas, espaços verdes ou equipamentos, bem como avaliação da capacidade de investimento público para a realização da proposta preconizada pelo plano a médio e longo prazo (artigo 72.º, n.º 3, do RJIGT e artigo 8.º, n.º 5, do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 12 de agosto) integram a totalidade de critérios a ser satisfeitos. Estas permissas obrigam não apenas a identificar as características urbanas do solo e a sua programação, mas também a equacionar, ponderar e decidir face a diversas possibilidades de expansão, dado que o município terá que assegurar a sustentabilidade financeira de tais opções na vigência temporal programada.

No que concerne ao solo rústico, cujo conceito não sofre alterações substanciais de conteúdo, visa a proteção de um recurso escasso e não renovável e corresponde ao solo que possui reconhecida aptidão, designadamente natural, agrícola, geológica, florestal, pecuária, energética, cultural, turística e recreio e ainda aquele que não seja classificado como urbano. Esta classificação de solo carece de uma atenção acrescida em termos de ordenamento, para os casos que não respeite nenhum dos critérios anteriores, uma vez que também integram o solo rústico as áreas que não são suscetíveis de ser classificadas como solo urbano (artigo 6.º do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto).

Finalmente os critérios de classificação do solo urbano, que visam claramente a nuclearização e contenção dos aglomerados e das edificações, associados a políticas de reabilitação urbana, devem ter também em conta um enquadramento mais lato em políticas e objetivos de gestão do território, designadamente os definidos na Lei de Bases, que incluem, entre outros, a *aplicação de uma política de habitação* com particular ênfase em zonas deficitárias, *adequação de níveis de densidade urbana* como garante da qualidade de vida das populações, rentabilização de infraestruturas e racionalização e *aproveitamento das áreas intersticiais* ou a *prevenção e redução de riscos* (artigo 37.º do RJIGT). Por outro lado, no âmbitos dos PDM, a classificação do solo tem que ser flexível e ter a capacidade de ajustamento suficiente *ao modelo e estratégia de desenvolvimento territorial municipa*l, à *política municipal de solos* ou às *opções de localização e de gestão de equipamentos de utilização coletiva*, ou seja, ser capaz de nas especificidades de cada território traduzir no objeto e conteúdo material do PDM *o quadro estratégico de desenvolvimento territorial do município* (artigos 95.º e 96.º do RJIGT).

Em síntese, a proposta de reclassificação do solo terá sempre que assentar numa sólida avaliação da dinâmica demográfica, económica e social, não apenas do município, mas também da área metropolitana e do país, que implica necessariamente uma adequada caracterização da situação existente, com identificação dos diferentes usos e dos valores ecológicos em presença. Importa ainda neste âmbito avaliar o nível de consolidação dos espaços urbanos, as zonas expectantes ou intersticiais, bem como a rede viária, infraestruturas existentes e respetivas ligações. É fundamental ter presente que o ordenamento do território é dinâmico, pelo que o tempo, a flexibilidade e celeridade na elaboração da proposta e respetivos prazos de execução são determinantes para mitigar desfasamentos entre o modelo preconizado e a realidade.

3.5.2 Caráter excecional da reclassificação do solo em urbano

A reclassificação do solo passa a assumir um caráter de excecionalidade, expressa no artigo 72.º do novo RJIGT e no artigo 8.º do DR n.º 15/2015, de 19 de agosto. Em termos legais passa a ser exigida a demonstração de sustentabilidade económica e financeira, para a reclassificação do solo rústico em solo urbano, nomeadamente através de indicadores demográficos e dos níveis de oferta e procura. Este caráter excecional da reclassificação tem em vista a garantia do princípio da sustentabilidade do solo, sendo limitada ao estritamente indispensável e correspondendo a uma opção de planeamento que deve ser objeto de contratualização, dispondo de um prazo de execução, bem como de fixação de critérios de redistribuição de benefícios e encargos.

Atendendo ao caráter excecional da reclassificação não constitui surpresa que o legislador tenha optado pela escolha do Plano de Pormenor com efeitos registrais**,** como o instrumento de gestão territorial para proceder à reclassificação, através da respetiva dinâmica de elaboração, alteração ou revisão. Efetivamente o Plano de Pormenor com efeitos registrais dispõe de um conteúdo documental bem mais exigente, nomeadamente em termos de peças escritas e desenhadas que suportem as operações de transformação fundiária. Assim, nos termos do n.º 3 do artigo 107.º do RJIGT, é neste caso requerida a planta cadastral, quadro com identificação dos prédios, planta de transformação fundiária, quadro com indicação dos novos prédios com indicação dos parâmetros urbanísticos aplicáveis, planta de cedências para o domínio municipal, quadro com a descrição das parcelas a ceder, quadro de transformação fundiária explicitando a relação entre prédios originários e prédios resultantes.

O Plano de Pormenor com efeitos registrais é, no âmbito da reclassificação do solo para urbano, obrigatoriamente acompanhado de um contrato de urbanização, que fixa os encargos da operação urbanística necessários à respetiva execução, bem como a distribuição dos benefícios e encargos pelos intervenientes envolvidos e prazos de realização (n.º 2 do artigo 72.º do RJIGT e n.º 3 do artigo 8.º do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 12 de agosto). A exceção à reclassificação do solo sem recurso a Plano de Pormenor com efeitos registrais é admissível quando se destine exclusivamente à *execução de infraestruturas* e de *equipamentos de utilização coletiva* (n.º 6 do artigo 72.º do RJIGT), ou seja, quando estão em causa operações urbanísticas de interesse público. Mas, e não menos importante para a estratégia municipal, pode estar a previsão de áreas destinadas a atividades consideradas estratégicas para o município. Como nota Carvalho e Oliveira, afigura-se contrário à lei e às boas práticas de planeamento que estes projetos estratégicos não sejam enquadrados no momento de elaboração do PDM, já que existe uma contradição entre o que a lei estabelece para o PDM, isto é, que seja a *expressão territorial da estratégia de desenvolvimento* e os requisitos da classificação do solo como urbano observem a *inserção num modelo de organização territorial* em simultâneo com a definição de solo urbano, que integra apenas as áreas que se encontram *total ou parcialmente urbanizado ou edificado*, recorrendo para tal a *PP com efeitos registrais*. Os autores avançam várias soluções que denotam a necessidade de flexibilidade na interpretação das normas de reclassificação de solo, designadamente nos casos em que a *estratégia de desenvolvimento* municipal exige expansão urbana pontual. Nos casos em que não seja conhecida a localização enquadrá-los em critérios genéricos passíveis de enquadramento aquando as dinâmicas executórias concretas. Nas situações em que esteja já determinada a melhor localização possível, a adoção de duas opções complementares: aquela que decorrente de uma leitura flexível que classifique *à priori* a área como solo urbano ou outras que classificando o solo como rústico estabeleça a respetiva reclassificação, para urbano, logo que surgem as condições de concretização do projeto, salvaguardando que as mais valias fundiárias resultantes da expectativa de valorização do solo revertem para um Fundo Municipal de Sustentabilidade Ambiental (Carvalho & Oliveira, 2016, pp. 32-33).

Uma solução análoga, não obstante a inexistência de um fundo de sustentabilidade ambiental, que conduziu a um aumento de valor do solo na zona surgiu com a publicação da revisão do PDM de Vagos publicada em 2009 (Aviso n.º 8076/2009, na 2.ª série do Diário da República n.º 72, de 14 de abril). A revisão deste plano delimitou uma área de cerca de 350 hectares destinada a um parque empresarial e tecnológico que, embora na planta de condicionantes do plano a área estivesse ainda maioritariamente integrada em REN e RAN, a proposta de plano definia uma Unidade Operativa de Planeamento e Gestão, afeta a

atividades económicas e industriais, estabelecendo desde logo os índices de implantação e de impermeabilização máximos permitidos, a desenvolver em sede de Plano de Urbanização ou Plano de Pormenor, aquando o surgimento de projetos concretos. Encontram-se presentemente vários complexos empresariais implementados e três Planos de Pormenor aprovados dentro da área do parque empresarial.

Importa ainda realçar as implicações do caráter excecional da reclassificação e a limitação temporal, definida pelo prazo do Plano de Pormenor, para a execução da proposta urbanística. O legislador prevê que a nova solução de ordenamento determinada pela caducidade da reclassificação do solo do Plano de Pormenor, em caso de não execução deste, seja transposta para o Plano Diretor Municipal por adaptação e findo o prazo para a execução do Plano de Pormenor. Com efeito, não se tendo efetivado as operações urbanísticas previstas, o regime jurídico determina a caducidade total ou parcial da reclassificação do solo como urbano (n.º 7 e n.º 8 do artigo 72.º do RJIGT). Nestas situações a monitorização é fundamental para aferir a fase de execução das operações urbanísticas e a coerência da intervenção urbanística dada a admissibilidade de reversão parcial do solo e necessidade de garantia de faculdades urbanísticas adquiridas mediante título urbanístico válido.

Do exposto conclui-se que o caráter absolutamente excecional da reclassificação do solo rústico em urbano constitui um fator facilitador e flexibilizador da execução dos planos territoriais, *máxime* do PDM, na medida em que mitiga a especulação fundiária através da eliminação do solo urbanizável, evitando a sua retenção por parte de proprietários que, sem qualquer investimento, aguardam a valorização para obtenção de *mais-valias*. Como foi referido, o atual enquadramento legal é muito mais exigente fazendo depender a reclassificação do solo rústico em urbano da garantia de estarem assegurados todos os encargos urbanísticos e respetivos prazos de execução da proposta. Decorre que "o grau de dificuldade que é imposto à futura reclassificação de solos rústicos como urbanos visa, assim, evitar reclassificações isoladas, desconexas e inconsistentes, ou seja, reclassificações avulsas" (Oliveira F. P., 2017, p. 37). Estabelece, para o efeito, um conjunto de exigências cumulativas e de cumprimento obrigatório anteriormente referenciadas. No leque destas destaca-se a exigência em assumir os encargos e benefícios decorrentes da operação urbanística, dispondo o município de discricionariedade para alocar maior ou menor investimento público no âmbito da viabilidade económico financeira da transformação do solo, em função do interesse público da proposta.

Finalmente considera-se que a excecionalidade da reclassificação do solo urbano não se pode reduzir à radiografia do território, designadamente ao levantamento do

existente exige, por um lado, uma adequada ponderação dos valores ambientais em questão e por outro a adequada ponderação de áreas intersticiais aos perímetros urbanos, eventualmente com miolo não infra-estruturado, mas que fazem sentido incluir como solo urbano do ponto de vista da localização e da coerência dos aglomerados. Assim, importa garantir que a retração dos perímetros não supervalorize estas áreas, sem criar mecanismos adequados para a sua integração no modelo de ordenamento.

3.5.3 Dicotomia urbano/rural

A atual Lei de Bases, ao classificar o solo como urbano ou rural, mantém a dicotomia urbano/rural, não reconhecendo a ocupação dispersa ou, no caso do solo urbano (solo *total ou parcialmente urbanizado e edificado),* não prevê a possibilidade de *solo não programado, mas* que possua a vocação para a urbanização e a edificação. Sem que viesse a constar da redação final da Lei de Bases, esta questão esteve colmatada no seu anteprojeto[13] quando determinava que o solo urbano, em função do nível de infra-estruturação do solo e do estado da sua programação, fosse qualificado com as categorias de *solo urbano não programado*, *solo urbano programado* e *solo urbanizado*. Esta redação adequava-se mais à função dos planos, no sentido de não efetuar uma colagem à realidade atual, mas transformá-la no sentido daquilo que se pretenda que venha a existir no futuro. Neste sentido também Oliveira destaca que "a tarefa de planeamento sempre foi, e continua a ser, uma *projeção no futuro* de um modelo que o município, de acordo com aquela que é a sua estratégia, pretende instituir para o seu território. Planear é "projetar" o futuro e não fazer um levantamento do existente, que apenas é relevante como ponto de partida para o planeamento, mas não a sua finalidade última." (Oliveira F. P., 2017, p. 31)

Nos termos do anteprojeto de lei, o *solo não programado* seria aquele que embora em plano municipal em vigor tivesse a vocação para urbanização e edificação, não tinha ainda sido sujeito a programação, pelo que enquanto tal não ocorresse estaria sujeito ao regime de solo rústico, estando a recondução para urbano dependente da opção de os proprietários proporem a respetiva programação nos termos definidos em plano (artigo 20.º do anteprojeto da Lei de Bases). O *solo urbano programado* seria aquele solo cuja urbanização e edificação já se encontrava programada nos termos do plano municipal, pelo que impunha um conjunto de deveres aos proprietários tais como urbanizar; contribuir para os custos de urbanização; compensar o município pela prévia dotação de infraestruturas ou equipamentos necessários, bem como reforço, renovação ou execução dos mesmos;

[13] O anteprojeto da Lei de Bases pode ser consultado em http://e-publica.pt/pdf/artigos/Vol.1-%20N%C2%BA%202-Art.06.pdf

contribuir para o desenvolvimento do nível de infra-estruturação geral e da capacidade edificativa dos patrimónios públicos de solos. Em situações de incumprimento, o município poderia expropriar os prédios pelo valor do solo não programado e reponderar a respetiva programação (artigo 21.º do anteprojeto da Lei de Bases). No caso do *solo urbanizado* os proprietários têm o direito e o dever de edificar, proceder à renovação urbana, reestruturação ou preenchimento do tecido urbano, precedendo a urbanização quando necessário, bem como utilizar, conservar e reabilitar o edificado existente (artigo 22.º do anteprojeto da Lei de Bases).

Com efeito a Lei n.º 31/2014 define solo urbano como o *solo total ou parcialmente urbanizado*, pelo que enquanto o mesmo não for objeto de programação é classificado como rústico, podendo transformar-se em urbano mediante o preenchimento dos critérios de reclassificação, através de PP com efeitos registrais (artigo 8.º do DR 15/2015, de 19 de agosto), o que na prática significa que qualquer solo rústico que preencha os requisitos é suscetível de ser classificado como urbano aumentando a especulação sobre o solo rústico. Monteiro e Oliveira chamam a atenção justamente para as implicações da dicotomia rural/urbano, considerando que ao contrário do que se pretendia pode não permitir contornar os problemas colocados pelos solos urbanizáveis, porque passa a criar expectativas sobre *todo o solo rústico*, geradoras de pressão, uma vez que o mesmo pode vir a ser destinado ao processo urbano (Monteiro & Oliveira, 2014, p. 64).

Note-se ainda que a dicotomia rural/urbano não se coaduna com a aquisição gradual de faculdades urbanísticas, prevista no artigo 15.º da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, dado que essa aquisição gradual pressupõe a passagem sucessiva da categoria de solo não programado para a categoria de solo programado e deste para solo urbanizado, mediante o cumprimento de ónus e deveres urbanísticos. Há autores que salientam a este propósito que a aquisição gradual de faculdades urbanísticas só se pode compreender se for feita por etapas: solo urbanizado; solo com licença para a realização de obras de urbanização; solo urbanizado, correspondendo aquele que já se encontra efetivamente infraestruturado e loteado; solo urbanizado com licença de obras para edificação; e finalmente, solo urbanizado edificado (Monteiro & Oliveira, 2014, p. 64).

O novo enquadramento jurídico, conforme referido nos pontos anteriores, assenta em critérios de (re)classificação de solo, tendo como objetivo primordial o controlo da dispersão do edificado, a contenção dos perímetros urbanos e a contenção dos aglomerados urbanos. Tal orientação é facilmente defensável face às perspetivas de declínio populacional e às necessidades de rentabilização de infraestruturas dispersas pelo território. Contudo esta dicotomia urbano/rural não pode ignorar a ocupação dispersa, sob

pena de criar uma proposta de plano inflexível e desfasada da realidade materializada no território. E se, por outro lado, o novo quadro legal parte do princípio que para o solo integrar o perímetro urbano tem de ser *total ou parcialmente urbanizado ou edificado* (artigo 10.º da nova Lei de Bases e n.º 2 do artigo 71.º do RJIGT), por outro lado, os mesmos diplomas estabelecem também objetivos da gestão territorial, já referenciados anteriormente (artigo 37.º da Lei de Bases), e o conteúdo dos planos municipais, designadamente para o Plano Diretor Municipal que tem como âmbito a definição do *modelo de organização municipal do território* (artigo 85.º do RJIGT), pelo que a realização de tal pressuposto não se pode circunscrever a reportar o existe, requer acima de tudo flexibilidade suficiente para a estruturação do território.

É também importante ter presente que o território nacional é muito diversificado, com áreas muito contrastadas do ponto de vista da ocupação, organização, densidade populacional e estruturação do território. Neste âmbito a reclassificação do solo e delimitação dos perímetros dos aglomerados de baixa densidade**,** distantes dos grandes centros urbanos, onde ocorre há décadas uma espiral recessiva demográfica implica ponderações de fatores de natureza sociológica e revitalização do mundo rural e conservação do património, que não se podem reduzir a meras perspetivas de natureza técnica e financeira. Embora reconhecendo a importância de diferenciar estas zonas é uma linha de investigação que, por questões de economia e estudo de caso, não aprofundaremos.

Nesta dicotomia urbano/rural, preconizada por o atual enquadramento legal na classificação do solo, importa garantir que a tarefa de revisão dos PDM, não se limite a um mero exercício de cartografar o território mas seja interpretada e aplicada com a flexibilidade suficiente, por forma a permitir que este instrumento desempenhe a função indispensável de estruturação do território, promovendo a continuidade e o ordenamento do espaço, dando coerência, sentido e lógica aos espaços intersticiais (bolsas de terreno expectantes existentes dentro do perímetro urbano), na resposta a uma realidade fragmentada e dispersa, não perdendo de vista a noção de conjunto ou nas palavras de Linch o *sentido do todo* (1998, p. 121 e ss.).

Assim, a flexibilidade que os municípios dispõem para ordenar o seu território e consequente delimitação de perímetros urbanos, tarefa primordial dos PDM cuja área de intervenção integra a totalidade do território concelhio, reside, por um lado, no facto da classificação do solo como urbano integrar o *modelo de organização do sistema urbano municipal* (que está na incumbência do município) e por outro na *necessidade de garantir a coerência dos aglomerados urbanos existentes e a contenção da fragmentação territorial*

(que também varia com as especificidades do território e a estratégia do município), alíneas a) e e) do n.º 3 do art. 7.º do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto, resultando em qualquer caso implícita a importância de garantir a colmatação da malha urbana e a estruturação do território em geral.

A discricionariedade do município é ainda mais alargada se considerarmos que, mesmo não existindo *infraestruturas urbanas e prestação dos serviços associados,* é possível classificar o solo como urbano desde que seja assegurada a sua programação e esteja garantido o respetivo financiamento (alínea c) do n.º 3 do art. 7.º). Significa que mesmo não existindo infraestruturas na fase de revisão (ou alteração) do PDM este pode, se tal for consentâneo com a respetiva estratégia, classificar desde logo o solo como urbano, desde que garanta a realização das referidas infraestruturas no prazo de execução do plano. Note-se que, para assegurar com alguma fiabilidade a programação e financiamento de determinada área, designadamente à escala macro do PDM, terá que existir já uma ideia muito concreta para esse território, pois só desta forma é possível programar esse espaço, dimensionar as infraestruturas necessárias e estimar o respetivo financiamento.

Ainda assim, se a programação definida acabar por não acontecer no período de vigência do plano, *a não realização das operações urbanísticas previstas determina, automaticamente, a caducidade total ou parcial da classificação do solo como urbano* (n.º 8 do artigo 72.º do RJIGT). Este regresso à situação originária, da reclassificação de solo como rústico, tem como propósito a execução da programação que conduziu à sua classificação como urbano, que não se efetivando implica o retomar da classificação inicial.

Em termos legais existem duas possibilidades para integrar as zonas urbano-rurais (território com características que não são marcadamente urbanas nem marcadamente rurais). Através da sua integração na classe de solo urbano, na categoria de *Espaços Urbanos de Baixa Densidade*, que correspondem “a áreas periurbanas, parcialmente urbanizadas e edificadas, apresentando fragmentação e características híbridas de uma ocupação de caráter urbano-rural, com a permanência de usos agrícolas entrecruzados com usos urbanos e existência de equipamentos e infraestruturas, às quais o plano territorial atribui funções urbanas prevalecentes” (artigo 25.º, n.º 1, alínea e), do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 12 de agosto). A outra possibilidade é a integração na classe de solo rústico, na categoria de *Aglomerados Rurais* que compreendem “áreas edificadas, com utilização predominantemente habitacional e de apoio a atividades localizadas em solo rústico, dispondo de infraestruturas e de serviços de proximidade, mas para os quais não se adeque a classificação de solo urbano” (artigo 23.º, n.º 2, alínea d), do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 12 de agosto) ou na categoria de *Áreas de Edificação*

Dispersa, que correspondem “a espaços existentes, com características híbridas e uma ocupação de carácter urbano-rural” (artigo 23.º, n.º 2, alínea e), do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 12 de agosto).

Em suma importa que da aplicação dos critérios de classificação ou reclassificação do solo resulte um modelo de ordenamento do território dos PDM funcional e coerente com a estratégia preconizada pelo plano, uma vez que deste exercício não podem resultar “espaços vazios”, mas sim áreas que prestam determinadas funções e serviços que são fundamentais um planeamento contínuo e flexível, que transcende a divisão artificial entre solo urbano e rústico.

3.5.4 Qualificação do solo

Tendo em conta a classificação do solo, em rústico ou urbano, a sua qualificação procede à respetiva integração em várias categorias ou subcategorias, conforme o uso dominante, obedecendo aos princípios fundamentais da compatibilidade de usos, da graduação do mais adequado uso, da preferência de usos acautelando os que são indispensáveis e não possam ter localização alternativa, bem como ao princípio da estabilidade referente a um referencial estável no período de vigência do plano (artigo 12.º do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto).

Neste sentido, o enquadramento legal vigente, sem prejuízo da desagregação das categorias para adequação ao modelo de ordenamento e estratégia de desenvolvimento local, procede à definição de várias categorias de solo rústico, a saber, espaços agrícolas; espaços florestais; espaços de exploração de recursos energéticos e geológicos; espaços de atividades industriais; espaços naturais e paisagísticos. São ainda admitidas outras categorias de solo rústico, designadamente espaços culturais; espaços de ocupação turística; espaços destinados a equipamentos, infraestruturas e outras estruturas ou ocupações; aglomerados rurais e áreas de edificação dispersa (artigo 17.º do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto).

A qualificação do solo urbano respeita às finalidades de urbanização e edificação, com base no uso dominante e nas características morfotipológicas do espaço urbano, tem em conta os princípios da multifuncionalidade, complementaridade e compatibilização de usos, do equilíbrio ambiental, da salvaguarda e valorização dos valores culturais e paisagísticos. A qualificação do solo urbano realiza-se com recurso à delimitação das várias categorias de espaço, a saber, espaços centrais, espaços habitacionais, correspondendo a áreas que se destinam preferencialmente ao uso habitacional, podendo acolher outras utilizações compatíveis com o uso habitacional, espaços de atividades económicas, espaços verdes, espaços urbanos de baixa densidades e espaços de uso especial, compreendendo

a áreas destinadas espaços de equipamentos, espaços de infraestruturas estruturantes e espaços turísticos (artigos 24.º e 25.º do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto).

Aquando a execução da proposta de plano o conteúdo e parâmetros urbanísticos das categorias e subcategorias de solo não deve obstaculizar a uma leitura flexível dos mesmos, tendo designadamente em conta os princípios da proporcionalidade, do interesse público ou de novas circunstâncias, muitas vezes decorrentes de factos imprevistos ou imponderáveis.

A definição das categorias e subcategorias de solo rústico e urbano anteriormente referenciadas processam-se com base no uso dominante, importa pois que as propostas dos planos, designadamente dos PDM, não se limitem a fazer um retrato do existente, mas sejam o reflexo de um modelo de organização e estruturação do território, baseado não apenas no diagnóstico, à data da elaboração do plano, mas traduzam igualmente uma estratégia de prognose, que se quer vertida no território com a implementação da proposta de plano.

3.6 Limites à discricionariedade na atividade de planeamento

Como foi anteriormente identificado, no âmbito dos critérios de classificação e reclassificação de solo, bem como da respetiva qualificação, a administração municipal dispõe de alguma discricionariedade para adequar o uso de solo ao modelo de ordenamento preconizado para o território. Esta discricionariedade confere alguma flexibilidade e capacidade de ajustamento da proposta à evolução futura, a fatores imponderáveis à data da elaboração do plano ou a especificidades locais. Não obstante, da flexibilidade e discricionariedade existente para a conformação do solo decorre a afetação de direitos particulares, designadamente no que concerne ao direito de propriedade. Importa por isso equilibrar os princípios que balizam a atuação da Administração com as garantias que o plano territorial deve oferecer para que dos direitos particulares sejam suficientemente acautelados, sem que a Administração perca a sua capacidade interventiva na atividade de planeamento.

Existem assim um conjunto de princípios que devem estar sempre presentes e visam balizar a atuação da Administração, o que Correia (2001, pp. 406-422) designa de *princípios jurídicos estruturais do plano*. Desde logo o *princípio da legalidade*, que vincula os planos à lei e assume diversas manifestações, como sejam a *homogeneidade da*

planificação. É o caso dos PDM, que integram a totalidade do território concelhio e são de elaboração obrigatória, salvo nos casos de opção por plano diretor intermunicipal (artigo 95.º, n.º 4, do Dereto-Lei n.º 80/2015, 14 de maio). O *princípio da tipicidade dos planos*, definindo que a Administração apenas pode elaborar os planos territoriais tipificados na lei, com respetivo *conteúdo material* e *documental* previamente definido. O dever de *desenvolvimento urbanístico em conformidade com o plano*, ou seja, embora a Administração tenha o poder discricionário de definir o *momento* em que procede à elaboração do plano, após a entrada em vigor deste o desenvolvimento urbanístico está condicionado pelas suas disposições vinculativas. A *competência para elaboração e aprovação do plano* e *procedimento de formação* também é definido por lei (por exemplo o *procedimento de participação* que constitui um importante limite ao poder discricionário da Administração).

A Administração dispõe de discricionariedade na definição do *zonamento funcional* do plano, ou seja, no estabelecimento dos usos e funções das diferentes parcelas. Uma das formas de limitar a discricionariedade da Administração é através do relatório do plano que é de elaboração obrigatória e integra o seu conteúdo documental. A finalidade do relatório é explicitar a estratégia do modelo de desenvolvimento local, designadamente no que respeita aos objetivos estratégicos e às opções relativas ao modelo de organização espacial adotado, visando a respetiva fundamentação técnica (artigo 97.º do novo RJIGT). Neste sentido já diversos autores (Antunes L. F., 2002, p. 152) e (Oliveira F. P., 2011, p. 386 e ss.) salientaram a importância do relatório do plano enquanto peça indispensável à fundamentação das opções de base territorial adotadas, limitando a atividade de planeamento dos municípios e contribuindo para uma maior racionalidade e explicitação das opções tomadas. De facto, o poder discricionário do município não afasta a obrigatoriedade de fundamentação, dando a conhecer aos interessados se a argumentação para a proposta de plano é razoável ou arbitrária e se Administração atuou ou não de forma equitativa.

Outro dos limites à discricionariedade da Administração, no âmbito da definição do conteúdo do plano, é o que decorre da definição legal de *standards urbanísticos* (Correia F. A., 2001, p. 424), que consistem em obrigações legais que o planeador deve observar aquando a determinação das opções materiais da proposta de plano, como sejam por exemplo os parâmetros de dimensionamento destinados à implantação de espaços verdes e de utilização colectiva, infraestruturas viárias e equipamentos (Portaria n.º 216-B/2008, de 03 de março). A discricionariedade da Administração é assim reduzida pela aplicabilidade dos referidos parâmetros de dimensionamento definidos na portaria, na medida em que os *standards urbanísticos* são uma referência aquando a elaboração dos PMOT (embora a sua aplicabilidade não constitua uma obrigatoriedade), quando tecnicamente se procede à

definição ou desenho da proposta. Na elaboração do plano pode, contudo, optar-se por não seguir os parâmetros de referência, atendendo designadamente às especificidades ou limitações da área de intervenção, fundamentando tecnicamente a solução adotada (sublinhado nosso).

A lei define ainda a *proibição de planos meramente negativos*, ou seja, os planos com eficácia plurisubjetiva estabelecem *regras positivas* sobre uso, ocupação e transformação do solo, enquanto os planos sem eficácia plurisubjetiva estabelecem *opções* ou *diretivas*. A obrigatoriedade das disposições do plano serem *compreensíveis* e *claras*, designado de *obrigação de clareza do plano*, bem como a *obrigação da consideração pelo plano das circunstâncias concretas*, isto é, programar a evolução urbanística a partir da realidade existente. Os princípios da *hierarquia*, da *contra-corrente*, da *articulação*, da *justa ponderação e superação de conflitos*, do *direito de propriedade privada* e da *separação de utilizações urbanisticamente incompatíveis*, constituem também importantes limites à discricionariedade da Administração na elaboração de planos, mormente dos PDM (Correia F. A., 2001, pp. 402-437).

A lei define ainda um regime especial para certo tipo de bens, que constitui também um limite à discricionariedade da Administração, na medida em que condiciona o uso e transformação do território por eles abrangido e como tal a liberdade de conformação do conteúdo dos PDM. É o caso dos regimes aplicáveis às *servidões ou restrições de utilidade pública* ou às áreas *urbanas de génese ilegal*, que são abordadas nos pontos seguintes com maior detalhe.

Quanto ao *princípio da igualdad*e e ao *princípio da proporcionalidad*e são abordados no capítulo seguinte pela especial relevância que assumem no âmbito da presente investigação.

3.7 A participação pública como incremento à flexibilidade e exequibilidade dos PDM

O enquadramento legal tem vindo a conferir uma importância crescente às questões participativas nos instrumentos de gestão territorial e por conseguinte também nos PDM.

Não obstante, há autores que identificam um aparente paradoxo da participação no planeamento territorial, que decorre do facto da relevância atribuída aos processos participativos se verificar em simultâneo com um entendimento dos diversos atores e

métodos utilizados, para promover essa participação, terem contribuído para uma desvalorização ou mesmo incompreensão do seu alcance (Mota, 2017, p. 327).

Com efeito, tem-se assistido a uma postura crítica sobre os resultados práticos da participação pública, que resultaram das diversas práticas, motivações e interlocutores. O processo está invariavelmente correlacionado com o contexto histórico e social do país. Registou-se a partir de meado século XX uma mudança na forma de atuação da Administração, tornando-se menos dirigista e autocrática, abrindo lugar a uma postura mais coperante e colaborativa. Como enfatizam alguns autores "a sociedade dos Indivíduos foi suplantada por uma Sociedade de Grupos ou de organizações de interesses, não só numerosas e variadas, mas também suficientemente fortes para que sejam consideradas elementos relevantes do mundo administrativo actual" (Melo, 1983, p. 26 e ss.). Nestas circunstâncias, as práticas anteriores da Administração revelaram-se inadequadas e "o recurso à *cooperação* ou à *colaboração* dos administrados para a formulação de muitas decisões administrativas tornou-se indispensável" (Correia F. A., 2001, pp. 281-298), incrementando a partilha de conhecimento, que se revela fundamental à escolha de soluções mais adequadas.

Não se pretende aprofundar os múltiplos aspetos inerentes à participação, que podem ter de origem sociológica, financeira, cultural ou outras, mas analisar a evolução do quadro legal que informa a participação pública nos PDM e como é que essa participação pode, no contexto atual, contribuir para a flexibilidade e exequibilidade dos planos municipais e dos PDM em particular.

3.7.1 Sobre o direito à informação e à participação

Uma condição prévia da participação é o acesso dos eventuais interessados à informação existente. Este direito está consagrado constitucionalmente nos direitos e garantias dos administrados, tendo os cidadãos o direito a ser informados pela Administração, sobre o andamento dos processos em que sejam diretamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas (artigo 268.º, n.º 1, da CRP).

Também o Código do Procedimento Administrativo garante o direito à informação dos interessados, estabelecendo que estes têm o direito de ser informados, pelo responsável da direção do procedimento, sobre o andamento dos procedimentos que lhes digam diretamente respeito, bem como o direito de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas (artigo 82.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07 de janeiro). As novas tecnologias podem ser colocadas ao serviço da agilização de procedimentos,

facilitando a disponibilização, acesso à informação e interação entre Administração e cidadãos. É neste sentido que o n.º 4 do artigo 82.º do referido diploma define que nos procedimentos eletrónicos, a Administração deve colocar à disposição dos interessados, designadamente através da Internet, um serviço de acesso restrito, no qual aqueles possam, mediante prévia identificação, obter eletronicamente informação sobre o estado e tramitação dos procedimentos que lhes digam respeito (prática já implementada em alguns municípios portugueses, designadamente nos processos de gestão urbanística).

A participação pública na elaboração dos planos é uma garantia constitucional. É garantida a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território (artigo 65.º, n.º 5, da CRP). Relativamente ao preceito constitucional da democracia participativa, encontra-se estabelecido no artigo 109.º da nossa Lei Fundamental, estabelecendo que a participação dos cidadãos constitui condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático. O direito à participação é posteriormente desenvolvido no artigo 267.º, nomeadamente no que diz respeito à participação dos particulares nas decisões administrativas. Neste âmbito Oliveira salienta que "tal participação deverá assumir uma configuração especial quando esteja em causa um número indeterminado de cidadãos, impondo a adopção dos chamados procedimentos administrativos colectivos ou populares e o acolhimento da noção dos interesses difusos" (Oliveira F. P., 2003, p. 37). Esta possibilidade encontra também previsão legal nos planos municipais, podendo a autarquia adoptar pela forma de audição através de representantes ou optar pela publicação das respostas aos interessados em jornais, caso a apresentação de observações escritas seja em número superior a vinte (n.º 4 do artigo 89.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, conjugado com n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 83/95, de 31 de agosto).

O *princípio da participação* está ainda assegurado no Código do Procedimento Administrativo, estatuindo o princípio geral da participação consagrado no artigo 12.º que aos órgãos da Administração Pública cabe assegurar a participação dos particulares, designadamente através de audiência. As questões da participação estão também presentes no artigo 56.º do referido Código, definindo que na ausência de normas jurídicas injuntivas, o responsável pela direção do procedimento no âmbito da adequação procedimental deve orientar-se, entre outros, pelos interesses públicos da participação. Para além da participação procedimental (artigo 98.º do CPA), o momento por excelência da garantia da participação ocorre em sede de audiência dos interessados ou quando os órgãos com competência regulamentar submeterem os projectos regulamentares a consulta pública (artigos 100.º e 101.º do CPA). Para os planos municipais a discussão pública, designação introduzida pelo regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial e que

corresponde à consulta pública referida no CPA, é de realização obrigatória e encontra-se perfeitamente definida no RJIGT em termos de *timming* e prazos.

Dada a proximidade entre os destinatários e a administração autárquica, a consulata pública e a audiência dos interessados assumem ainda maior relevância nos planos municipais, nomeadamente nos PDM, uma vez que este plano trata, para além do uso do solo, das questões de estratégia e desenvolvimento de todo o território concelhio.

Na perspetiva da Administração as vantagens da participação dos cidadãos são evidentes, uma vez que para além de fomentar da transparência, introduz flexibilidade à proposta de plano ao aumentar os seus *inputs*. Acresce que a Administração, tomando conhecimento de informação nova que ainda não dispunha, potencia a oportunidade de construção de um elo de ligação e consenso entre si e os administrados, tornando as propostas mais exequíveis.

Do ponto de vista dos cidadãos, a proposta de plano será sempre mais exequível se a construção da mesma for efetuada conjuntamente, entre Administração e administrados, uma vez que estes se revêem na proposta e por conseguinte também na parte que lhes cabe implementar.

3.7.2 Evolução do quadro legal da participação pública nos PDM

A figura de PDM (introduzida pela Lei n.º 79/77, de 25 de outubro, que estabeleceu as atribuições e competências das autarquias locais) encontra pela primeira vez no Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de maio, a definição do seu quadro regulamentar. Este diploma veio introduzir uma importância acrescida à participação pública no âmbito dos PDM ao estabelecer que este plano tem como objetivo "constituir um instrumento de participação das populações no planeamento urbanístico e no ordenamento do território" (alínea c), n.º 1 do artigo 3.º). Neste âmbito é estabelecida a obrigatoriedade de realização do inquérito público antes da câmara municipal deliberar remetê-lo à assembleia municipal para aprovação (n.º 1 do artigo 13.º). É fixado um prazo mínimo, que não poderá ser inferior a 120 dias para o período de inquérito (n.º 2 do artigo 13.º) que será objeto de publicação no Diário da República, em dois jornais mais lidos no concelho e divulgado através de editais (n.º 3 do artigo 13.º). Os avisos devem indicar o prazo do inquérito, o local onde se encontrava o projecto de plano e de entrega de eventuais exposições, bem como as outras formas de participação das populações (n.º 4 do artigo 13.º). É feita ainda referência à divulgação do projecto de plano durante o período de inquérito, através da exposição pública na sede das freguesias (n.º 5 do artigo 13.º).

Neste enquadramento legal a participação pública apenas era obrigatória na fase final da elaboração da proposta de plano pelo que, atendendo à fase adiantada dos trabalhos, seria de esperar uma resistência da Administração na eventual reformulação mais profunda da proposta de plano, decorrente de eventuais sugestões, principalmente se estas implicassem alterações estruturais, uma vez que atrasariam todo o procedimento. Como realça Correia, a "Administração na presença de um projecto de plano já adoptado, seria induzida a mostrar-se insensível perante as propostas apresentadas pelos particulares" (Correia F. A., 2001, p. 291). Na mesma linha, também Campos chama a atenção que sendo os cidadãos confrontados com uma "solução final", dificilmente estão habilitados a contestá-lo para além de aspectos pontuais que possam conhecer melhor (Campos, 2000, p. 75), aumentando o enfoque na defesa de interesses particulares em lugar de propostas que se sentrem na defesa de interesses púplicos mais alargados.

A entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de março, procurou congregar e articular os diversos instrumentos de planeamento municipal, procedendo à simplificação dos respetivos requisitos legais de elaboração e aprovação. Em questões de participação o diploma estabelece que os planos de uso do solo devem garantir a participação das populações, consubstanciar as políticas aprovadas e dispor de mecanismos simplificados de ajustamento à evolução. O período de inquérito público dos planos é reduzido para uma quarta parte face à previsão legal anterior, ou seja, o período mínimo de 120 dias, previstos anteriormente, passa agora 30 dias (n.º 5 do artigo 14.º).

Em 1998 a Lei de Bases do Ordenamento do Território e Urbanismo vem conferir um papel de destaque à participação, fixando o direito de informação e de participação nos planos, designadamente pela importância que pode ter no "reforço da consciência cívica dos cidadãos através do acesso à informação e à intervenção nos procedimentos de elaboração, execuçao, avaliação e revisão dos instrumentos de gestão territorial" (artigo 5.º da LBPOTU).

Relativamente ao direito de informação, os particulares têm direito a ser informados dos procedimentos de elaboração e alteração, bem como após a publicação dos instrumentos de gestão territorial, sendo permitido consultar o processo, adquirir cópias e obter certidões (artigo 12.º da LBPOTU).

A participação assume particular relevância nos planos municipais e por conseguinte nos PDM e sua revisão, dado que são instrumentos directamente vinculativos dos particulares. Neste sentido o artigo 21.º que a lei supra referida, relativamente à participação e concertação estabelece que os instrumentos de gestão territorial são submetidos a prévia apreciação pública, estando a respetiva elaboração e aprovação sujeitos a mecanismos

reforçados de participação dos cidadãos, nomeadamente através de formas de concertação de interesses.

Com a LBPOTU alarga-se a participação à possibilidade de formulação de sugestões e pedidos de esclarecimento durante a elaboração e procedimentos, no âmbito da dinâmica de planos territoriais. Em 1999 o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial vem alargar o direito à informação para todos os instrumentos de gestão territorial (não apenas aos diretamente vinculativos dos particulares como preconizava a LBPOTU). De acordo com o artigo 5.º do RJIGT todos os interessados têm o direito a ser informados sobre a elaboração, aprovação, acompanhamento, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial.

No mesmo artigo 5.º do referido regime são também tipificadas as formas de acesso à informação e que compreendem as faculdades de "consultar os diversos processos acedendo, designadamente, aos estudos de base e outra documentação, escrita e desenhada, que fundamentem as opções estabelecidas; obter cópias de actas de reuniões deliberativas e certidões dos instrumentos aprovados; obter informações sobre as disposições constantes de instrumentos de gestão territorial bem como conhecer as condicionantes e as servidões aplicáveis ao uso do solo" (alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 5.º).

No que diz respeito ao direito à participação, expresso no artigo 6.º, as entidades públicas responsáveis pelos instrumentos de gestão territorial passam a ter a obrigação de divulgar: a decisão de desencadear procedimento, identificando os objectivos a prosseguir (aínea a) do artigo 6.º); a conclusão da fase de elaboração, alteração ou revisão e o teor dos elementos a submeter a discussão pública (alínea b) do artigo 6.º); a abertura, duração e conclusões da discussão pública (alínea c) e d) do artigo 6.º); os mecanismos de execução utilizados (alínea e) do artigo 6.º); o início e as conclusões dos procedimentos de avaliação (alínea f) do artigo 6.º).

Destaca-se na LBPOTU e no RJIGT a enfase dada à participação, cuja principal novidade reside na *participação perventiva*, uma fase preliminar de auscultação pública no início do processo, introduzindo a possibilidade de participar desde o início da elaboração dos planos. A Câmara Municipal divulga a deliberação que determina a elaboração do plano de forma a permitir, a formulação de sugestões bem como a apresentação de informações sobre quaisquer questões que possam ser consideradas no âmbito do respectivo procedimento de elaboração (n.º 2 do artigo 77.º do RJIGT).

A propósito da importância que assume a participação perventiva, quando a lei ainda não a contemplava, Correia chama a atenção para a importância do direito de planificação

urbanística se estender à participação dos cidadãos num período em que o município ainda não adoptou qualquer projecto de plano, possibilitando ao municipe influenciar o município na aquisição e selecção de todos os factos, interesses e circunstâncias que devem ser objecto de ponderação (Correia F. A., 1989, p. 262).

Relativamente aos prazos mínimos para a discussão pública dos PDM, o RJIGT de 1999 previa que o período de discussão pública fosse anunciado com uma antecedência mínima de quinze dias e não podia ser inferior a sesenta dias (n.º 4 do artigo 77.º do RJIGT). As alterações posteriores ao regime viriam a reduzir o período mínimo de discussão pública obrigatório passando a diferenciar os prazos consoante se trata-se do PDM, de PU ou de PP. No caso dos PDM o período de discussão pública mínimo obrigatório passou para 30 dias, anunciado com um antecedência de cinco, mantendo-se os mesmos mínimos na revisão ao RJIGT efetuada em 2015 (n.º 4 do artigo 77.º do Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de fevereiro e n.º 2 do artigo 89.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio).

Apesar das alterações produzidas tendo em vista agilização processual e "os sinais de incentivo ao aprofundamento da colaboração entre a Administração e os agentes locais, as práticas identificadas não deram sinais de terem originado processos de colaboração para além dos produzidos durante a elaboração do plano, não tendo gerado apoios para a implementação das propostas" (Mota, 2017, p. 347). Com a entrada em vigor da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 31/2014, de 30 de maio) e da Revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio), mantêm-se os pressupostos já decorrentes do regime anterior no sentido de simplificar procedimentos, concertar posições, reforçar o papel da contratualização com os particulares ou elaboração de um único parecer final, no âmbito do acompanhamento dos planos, que vincula toda a Administração Pública. Não obstante "quase vinte anos depois da LBPOTU, o resultado da prática de planeamento territorial não foi muito significativa (...) dos vários PROTs em elaboração, só um foi aprovado, e a nova geração de PDM´s (terceira?) está no início" (Mota, 2017, p. 347).

O novo enquadramento legal vem ainda reforçar a Importância dos Relatórios sobre o Estado do Ordenamento do Território e Urbanismo, o Sistema Nacional de Informação Territorial (SNIT) e criar a Comissão Nacional do Território. Há que capitalizar o potencial destes instrumentos para fomentar a participação propositiva tornando o ordenamento do território dos PDM mais exequível.

3.7.3 A participação pública enquanto contributo para a flexibilidade do PDM

"Existe, actualmente, um consenso relativamente à importância da participação pública nos instrumentos de gestão territorial, mas as mentalidades e práticas instaladas são resultado de uma cultura de planeamento em que a Administração se pautava por uma actuação mais imperativa que cooperante e onde o legado histórico não propiciou o envolvimento em questões colectivas" (Pena, 2005, p. 60). Na mesma linha também Carvalho salienta que a participação nos planos territoriais era muito centrada em questões de âmbito local, relacionadas com interesses particulares relativas à definição de uso do solo (Carvalho, 2003).

Neste contexto, não obstante a previsão legal da participação nas diversas fases do procedimento de elaboração do plano, o contributo propositivo da mesma e consequente riqueza e flexibilidade da proposta encontram-se muito limitados. Assim é fundamental que a participação não se limite ao cumprimento obrigatório de um conjunto de formalidades, eventualmente bloqueadora de um processo mais célere de concepção do plano, mas que seja utilizada como um instrumento ao serviço do plano, tornando-o mais democrático, consensual e flexivel, contribuindo desta forma para a execução efectiva das suas propostas.

A participação pública revela-se altamente benéfica para a construção conjunta de uma proposta de plano, onde os destinatários se revejam e se sintam co-responsabilizados para a sua execução. Tendo em vista alcançar o que Robert Putnam qualifica de *capital social*, referente a caracteristas de organização social e redes de confiança que facilitem a participação, coordenação e cooperação para benefício mútuo nas questões de planeamento (Putnam, 1994).

Cada vez mais a participação no planeamento passa por uma alteração de paradigma. Os intervenientes na proposta de ordenamento de um Plano Diretor Municipal não podem ser confrontados com soluções finais, devem ser parte ativa na construção dessas soluções e pronunciar-se sobre cenários alternativos, de forma a potenciar uma maior flexibilidade e melhor capacidade de resposta a realidades futuras, onde os próprios se revejam. A participação pública é justamente uma das fases do processo planeamento determinante enquanto limite ao poder discricionário da Administração, no âmbito da formulação da proposta de plano. Como salienta Correia, no procedimento da formação de planos, a participação dos interessados constitui uma *limitação* da amplitude do poder discricionário que caracteriza a atividade planificatória (Correia F. A., 2001, p. 422).

Tão importante como a articulação e boa coordenação com diretrizes superiores, informados por planos de escalas supramunicipais, no designado processo de planeamento *de cima para baixo*, o seu inverso, *de baixo para cima* (Lobo M. C., 2003, p. 374 e ss.),

encontra expressão e efetividade na participação pública de planos. Assim, em lugar de uma postura unidirecional por parte da Administração teremos uma solução de plano que é o resultado dos *inputs*, um leque alargado de interlocutores, com a vantagem de quanto maior for a participação mais "oculos", mais perspetivas e pontos de vista recaem sobre essa realidade, pelo que tendencialmente mais flexível e consistente será a proposta.

A prática da participação nos processos de revisão PDM e nas questões de ordenamento do território em geral tem vindo gradualmente registar alterações significativas, como seja o caso do recurso a plataformas de participação com suporte *online* ou plataformas colaborativas entre autarquias e cidadãos destacando-se, entre outros, os municípios de Lisboa[14], Porto[15], Santarém[16] ou Sintra[17], este último aprofundado no âmbito do estudo de caso.

3.7.4 A importância da participação pública e das novas tecnologias para a exequibilidade dos planos territoriais

Considera-se fundamental ter presente que, embora seja essencial que a participação esteja garantida em termos regulamentares, isso não basta para assegurar uma efetiva participação pública nos planos. Neste âmbito deve também haver a preocupação de, desde uma fase inicial, construir conjuntamente as propostas, dando feed-back aos contributos e sensibilizando para o estado de desenvolvimento dos trabalhos.

A representatividade é também importante para que a proposta seja o resultado da ponderação de um elevado número de perspetivas e não enviesada pela redução a um só prisma. Para que tal ocorra os cidadãos têm de ser envolvidos no processo de planeamento. Para este facto já alertam desde longa data vários autores, designadamente para a importância do planeamento enquanto processo, do processo colaborativo em planeamento ou do estabelecimento de parcerias, entre outros, (Healey, 1997), (Boyle, 2008) (Hall P. , 2014), (McCarthy, 2016).

Não se pretende, contudo, dissertar sobre os processos colaborativos em planeamento mas apenas chamar a atenção para a sua importância na flexibilidade do modelo ordenamento e para exequibilidade da proposta de plano, designadamente na *mais-valia* que representam enquanto *input* ou ajuste da proposta à realidade, contribuindo para a implementação do plano, na medida em que havendo concertação mais facilmente os intervenientes se revêm nas opções adotadas.

[14] https://www.lisboaparticipa.pt
[15] http://www.cm-porto.pt/pdm
[16] http://pdm.cm-santarem.pt
[17] http://www.cm-sintra.pt/participacao-publica#formulário-para-sugestões-contributos

Por outro lado, o planeador ou urbanista tem de funcionar como um mediador de conflitos e demonstrar que a proposta de ordenamento territorial vai para além da situação individual, que eventualmente possa interessar a cada uma das partes. Tal procedimento requer a demonstração das implicações mais alargadas da proposta de plano, que não raras vezes originam externalidades com repercussões em interesses mais individuais.Trata-se de, partindo de problemáticas que preocupam as pessoas, canalizar esforços no sentido de "elevar" problemas, que inicialmente poderão estar ancorados em interesses individuais, a inserir-se num conjunto mais alargado de questões coletivas, que cidadãos e instituições possam percecionar como relevantes (Pena, 2001, p. 32).

As novas tecnologias vêm facilitar o acesso, tratamento e disponibilização de informação, que comodamente se encontra disponível a partir de casa e a qualquer hora. Nas palavras de Ugeda "há uma clara construção de uma política pública geográfica no mundo, que abarca todos os elementos de gestão territorial e urbanística por meio de novas tecnologias" (Ugeda, 2017, p. 63), cabendo aos cidadãos e à Administração tirar partido deste potencial. Estes meios não substituem a oportunidade para o confronto e debate de ideias, que em lugar de um único ângulo de visão conjuga várias perspetivas, permitindo uma solução diferenciadora que a mera soma das partes. Um exemplo do referido são os orçamentos participativos, em que a base deste modelo assenta na democracia representativa, uma vez que a solução a implementar será a mais votada. Importa não descurar que, na globalidade do processo participativo, haverá outras soluções igualmente válidas e não contempladas, não por falta de mérito mas simplesmente por falta de representatividade.

O SNIT (ainda em desenvolvimento), criado pela LBOTU, encontra-se disponível na Direção Geral do Território[18] e tem vindo a alargar as funcionalidades, serviços e níveis de acesso diferenciado a cidadãos e instituições, assumindo uma importância crescente na disponibilização de informação em matéria de ordenamento do território e urbanismo, bem como em termos de licenciamento urbanístico. Para além da rapidez e facilidade de acesso à informação, a plataforma dispõe também de ferramentas de georreferenciação, designadamente nos planos territoriais (por exemplo das áreas para a instalação de indústrias, disponibilizando ao requerente o serviço de emissão de plantas de localização, para efeitos de instrução de procedimentos). Esta plataforma exemplifica claramente como a tecnologia pode ser colocada ao serviço dos cidadãos, para facilitar a execução das propostas dos instrumentos de gestão territorial e em particular dos PDM.

[18] http://www.dgterritorio.pt/sistemas_de_informacao/snit/

3.8 Os passivos territoriais e as AUGI

Existe um conjunto de passivos resultantes da atividade planificatária antecessora que têm de ser adequadamente equacionados e repensados no âmbito do ordenamento do território da revisão dos PDM. Efetivamente constituem limites ao exercício de planeamento, na medida em que são objeto de regimes *especiais,* encontrando-se materializados no território. Destacam-se, entre outros, das áreas urbanas de génese ilegal, o regime de regularização das atividades económicas ou as Áreas de Reabilitação Urbana. Também os passivos decorrentes das infraestruturas realizadas e cedidas no âmbito de loteamentos, sobre os quais recaiam a caducidade das normas urbanísticas, têm de ser devidamente geridos para serem uma *mais-valia* na estruturação do espaço e não resultarem em cicatrizes abandonadas no território.

Em termos legais procurou dar-se resposta a um conjunto de passivos existentes. No que diz respeito às áreas urbanas de génese ilegal, reconhecendo a realidade materializada no território, o legislador tem vindo a promover procedimentos de legalização, quer através da instituição de regimes *especiais* de caráter excecional, quer pela definição de *vias normais* à disposição da Administração. O regime das AUGI (Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, última versão Lei n.º 70/2015, de 16 de julho) ou da regularização das atividades económicas (Decreto-Lei n.º 165/2014, de 5 de novembro) são uma das faces visíveis, que a nível nacional isentam ou dispensam um conjunto de exigências técnicas várias, sem carecer da análise (Oliveira & Lopes, 2016) embora não especificamente destinado à legalização veio, também numa perspetiva de adaptação à realidade da reabilitação isentar um leque alargado de requisitos, sem depender do posicionamento eventualmente diferenciado de cada autarquia.

Note-se que se, por um lado, só é possível a regularização destas áreas se for possível o cumprimento de requisitos mínimos associados a um adequado ordenamento do território, por outro, em nome desse mesmo ordenamento decorre a obrigação de ponderar essas pré-existências, designadamente em sede de plano, o qual está obrigado a uma ponderação dos diversos interesses em jogo.

O esforço de adequação à realidade territorial vai muito além do ponto de vista da *ilegalidade urbanística formal*, ou seja, da regularização de operações urbanísticas que à data da sua prática não tenham sido objeto do respetivo controlo preventivo. Estende-se também a *ilegalidades materiais* (Oliveira & Lopes, 2016, p. 11), as quais resultam de violação de normas substantivas, como seja por exemplo as operações urbanísticas não compatíveis com a classe de espaço definida no PDM. Neste caso incluem-se as situações

de ilegalidade de certas atividades económicas (algumas atividade industriais, atividades pecuárias, operações de resíduos sólidos e revelação e aproveitamento de massas minerais) que integram desconformidades com os instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares ou servidões administrativas e restrições de utilidade pública.

A realidade das áreas de génese ilegal não é recente, traduziu-se no território já desde a década de sessenta (o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 46673, de 29 de novembro de 1965, já referenciava o desenvolvimento da atividade urbanística, sem que a mesma fosse acompanhada das necessárias obras de urbanização), contudo seriam necessárias várias décadas para transpor as especificidades de legalização para o ordenamento jurídico. Embora a Lei AUGI seja de 1995, somente em 2014 (com o Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro) se introduz em termos legais a possibilidade de um procedimento específico de legalização urbanística, que difere necessariamente dos procedimentos de controlo preventivo concebidos antes da materialização no território. A partir desta data, o RJUE veio admitir de forma expressa um mecanismo de restauração da legalidade, promovendo a legalização de operações urbanísticas, no sentido de introduzir alguma simplificação em termos procedimentais (refletindo as particularidades de situações já edificadas). As exigências materiais e procedimentais passam a reportar-se às regras urbanísticas vigentes à data da construção e não à data da prática do ato de controlo autorizativo, facto que faz toda a diferença na dispensa do cumprimento de um conjunto de normas técnicas relativos à construção cujo cumprimento se tenha tornado impossível ou não seja razoável exigir, mas não as regras de uso de solo vigentes em plano municipal que continuam a ter que ser cumpridas.

Assim, tendo em vista impedir em simultâneo o benefício e o prejuízo do infrator, o n.º 5 do artigo 102.º-A do RJUE dispensa o cumprimento das normas técnicas relativas à construção em vigor no momento da realização da operação urbanística e não das regras de uso de solo constantes nos planos em vigor, pelo que fica afastada a possibilidade de legalizar situações que não cumpram as regras de planeamento em vigor no momento da legalização.

O caso anteriormente referenciado é exemplificativo do tempo requerido para que ocorra a incorporação e adaptação do quadro normativo à da realidade urbanística. Salienta-se que embora tenha ocorrido a flexibilização das normas técnicas (não relacionadas com a segurança e saúde pública), os processos de legalização continuam a ter de cumprir com as normas de planeamento e ordenamento do território, significa assim que se requer ainda com mais acuidade a necessidade dos municípios ponderarem situações ilegais existentes no território, equacionando o respetivo enquadramento nos

instrumentos de gestão territorial, designadamente no PDM. Inclusivamente, o próprio regime de legalização de atividades económicas (Decreto-Lei n.º 165/2014, 5 de novembro, que veio permitir a regularização de um conjunto de unidades produtivas existentes, baseada na ponderação dos interesses envolvidos) impõe a obrigatoriedade do procedimento de revisão ou alteração do plano ou da servidão e restrição de utilidade pública, em caso de decisão favorável (ou favorável condicionada) resultante de conferência decisória sobre a viabilidade de regularização.

Importa que estes espaços, muitas vezes descaracterizados fruto da génese ilegal da sua origem, sejam integrados numa perspetiva mais lata de inter-relação com o território e esta posição tem de ser preconizada no modelo de ordenamento do PDM. Há efetivamente um equilíbrio frágil entre a oportunidade de resolver áreas mais atomizadadas e abrir-se o leque de oportunidade para uma ação mais alargada de intervenção, a qual requer necessariamente um enquadramento na estratégia global de ordenamento municipal e maior disponibilização de recursos financeiros para a sua implementação.

A problemática da execução será abordada posteriormente no âmbito dos sistemas de execução de planos. Em qualquer dos casos salienta-se que, particularmente nestes territórios de génese ilegal, os municípios assumem um papel determinante, “não no sentido de se substituírem aos particulares regularização destas áreas, mas no sentido de fazerem acontecer aquilo que (e nos termos que), do ponto de vista do interesse público, interessa que aconteça” (Oliveira & Lopes, 2016, p. 58). Neste sentido, designadamente em áreas de maior impacto no território, deve o modelo de ordenamento do PDM equacionar tais premissas, efetuando uma adequada ponderação do conjunto de interesses envolvidos, que passam por balançar, de um lado, os custos sociais ou económicos originados pela impossibilidade de regularização de determinada operação urbanística e, por outro, os prejuízos para o ordenamento do território e ambiente com a possibilidade da respetiva regularização. Assim, a exequibilidade da proposta de ordenamento do PDM terá que dispor da flexibilidade necessária para incorporar e tratar estas realidades, não as desprezando mas antes criando condições para que das mesmas resultem externalidades positivas para a estruturação e ordenamento do território em geral.

3.9 Servidões administrativas e restrições de utilidade pública

As *servidões administrativas* e *restrições de utilidade pública* assumem particular relevância no âmbito do ordenamento do território na medida em que condicionam o uso e utilização do solo, constituindo uma limitação à liberdade de conformação dos instrumentos

de gestão territorial e em particular dos PDM. Constituem, por isso, restrições à elaboração da proposta de plano, na medida em que integram regimes jurídicos próprios que o plano tem que respeitar. Em termos de conceito e do ponto de vista legal são consideradas "encargos impostos por lei sobre certo prédio, em proveito da utilidade pública de uma "coisa", sendo, por isso, estabelecidas por causa da utilidade pública de certos bens, as segundas são consideradas como "limitações ao direito de propriedade que visam a realização de interesses públicos abstractos" sem que haja, portanto, qualquer relação com outros bens" (Correia F. A., 2001, p. 213).

No PDM, de acordo com o definido no RJIGT, são identificadas na planta de condicionantes "as servidões administrativas e as restrições de utilidade pública em vigor que possam constituir limitações ou impedimentos a qualquer forma específica de aproveitamento" (artigo 97.°, n.º 1, alínea c), do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio). Importa assim perceber de que forma estas *restrições* e *servidões* deixam de ser disposições herméticas a integrar na proposta apenas por imposição legal, para se tornarem potenciadores de uma proposta de plano mais flexível e equitativa.

As áreas protegidas, conjuntamente com a REN e RAN constituem as figuras mais expressivas no âmbito da estratégia de ordenamento do território para a proteção dos recursos naturais e do solo. Embora já tivessem existência autónoma, designadamente os regimes jurídicos da REN e da RAN só adquirem verdadeira dimensão prática quando incorporados nos planos de ordenamento do território (Frade, 1999, p. 177). Pela expressão territorial que estes dois regimes da RAN e da REN detêm no âmbito das implicações ao uso de solo dos PDM são abordados com maior detalhe seguidamente.

3.9.1 Reserva Agrícola Nacional

A delimitação do regime jurídico da Reserva Agrícola Nacional vem claramente impor limites à (re)classificação e qualificação do solo dos PDM. A necessidade vital de criação desta restrição de utilidade pública advém em primeira instância da importância de proteção dos solos que detêm melhor aptidão agrícola, enquanto medida estratégica de manutenção de uma reserva mínima de solos num país que não é auto-suficiente em termos alimentares e onde apenas 12% dos solos tem aptidão boa para agricultura, garantindo a afetação de determinadas áreas, em caso de necessidade, à produção de bens de subsistência (preâmbulo do Decreto-Lei n.º 451/82, de 16 de novembro).

A aplicação do Regime Jurídico da Reserva Agrícola Nacional é hoje consensual mas nem sempre assim foi e outrora como agora impõe limites à conformação do uso de solo e ao direito de propriedade privada. Importa neste âmbito perceber como se processou

a evolução legislativa e respetiva prática, bem como as questões que se levantam ao regime atual.

Assim, o primeiro enquadramento legal de salvaguarda das zonas rurais e dos terrenos com maior aptidão agrícola surgiu em Portugal com a publicação dos Decretos-Lei n.º 356/75 e n.º 357/75, ambos de 8 de julho. O primeiro diploma é um predecessor da Reserva Agrícola Nacional e visava a proteção dos solos agrícolas com maior aptidão produtiva. Enquanto o segundo estabelecia, em geral, a proteção do solo rústico fazendo depender de autorização municipal a destruição do coberto vegetal, alteração do relevo natural ou da estrutura do solo de cultivo que não fosse para fins agrícolas.

A constituição da Reserva Agrícola Nacional surgiria posteriormente com o Decreto-Lei n.º 451/82, de 16 de novembro, que obrigou à cartografia e integração das áreas classificadas como reserva "nos instrumentos que definiam a ocupação física do território, designadamente Planos de Ordenamento, Planos Diretores Municipais e Planos de Urbanização" (artigo 5.º). Este diploma definiu que os terrenos com maior aptidão para a agricultura são aqueles que integram as classes de capacidade de uso A e B e da subclasse Ch (artigos 1.º e 2.º), constituindo-se para supervisionar as regras o Conselho da Reserva Agrícola e as Comissões Regionais da Reserva Agrícola. O diploma visava um desejável ordenamento do território através da utilização racional dos solos e da preservação das áreas de maior aptidão agrícola, enquanto elementos fundamentais no equilíbrio ecológico das paisagens, prevendo raras situações de exceção para construção, decorrentes da atividade agrícola ou de interesse público devidamente confirmado pela administração central.

A revogação do diploma anterior surgiria com o Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de junho, alterado pelos Decretos-Lei n.º 274/92, de 12 de dezembro, e n.º 278/95, de 25 de outubro, que passam a conferir regras de aperfeiçoamento à delimitação das áreas integradas em Reserva Agrícola Nacional. A restrição é aqui definida como o "conjunto das áreas que, em virtude das suas características morfológicas, climatéricas e sociais, maiores potencialidades apresentam para a produção de bens agrícolas" (n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 196/89, de 24 de maio). O diploma é eminentemente restritivo e fundamenta-se na proibição de todo o tipo de ações que possam destruir o valor agrícola dos solos. Adota normas que visam restringir o emparcelamento excessivo da propriedade fundiária através da instauração do *direito de preferência*, e da *unidade mínima de cultura* (artigos 12.º e 13.º), ou seja, em caso de alienação os proprietários confinantes têm preferência e o fracionamento das áreas de RAN requerem o dobro do valor da área fixada para os terrenos da região.

Por outro lado, o assumir da importância da RAN para o planeamento territorial sai também reforçada neste diploma, cujo objeto visa não apenas proteger as áreas de maior aptidão agrícola mas também contribuir para o correto ordenamento do território (artigo 1º), que na prática significa a inclusão da RAN nos planos de ordenamento e em particular nos PDM. A revisão com o diploma de 1992 vem criar novas exceções na admissibilidade de atividades não agrícolas em RAN, designadamente operações de florestação e exploração florestal, instalações de agro-turismo e turismo rural, em complemento da exploração agrícola, campos de golfe declarados de interesse para o turismo (alíneas g), h) e i) do n.º 2 do artigo 9.º). As operações de florestação e os campos de golfe foram alvo de acesas críticas e dúvidas, uma vez que na florestação não eram definidas as espécies arbóreas admitidas. Quanto aos campos de golfe alega-se o facto de requererem consumos elevados de água e não funcionarem autonomamente dependendo de um conjunto de infraestruturas e construções quem têm de ser comportadas pelo solo rústico (Frade, 1999, pp. 121-122).

Torna-se assim evidente a importância de compatibilizar os impactos da edificação resultantes das atividades não agrícolas permitidas e a vocação do solo rústico, garantindo em termos de ordenamento o desejável equilíbrio e articulação com os espaços urbanos. Neste sentido diversos autores realçam que os "espaços de uso agrícola podem coexistir com outros usos do solo explorando complementaridades (Pardal, Correia, & Lobo, 2000, p. 191). Neste âmbito de crescente complexidade de funções sociais e de necessidade de preservação do solo para além das suas funções tradicionais surge o Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de março, que revoga o regime anterior, com uma visão mais dinâmica e abrangente, enquadrado por políticas nacionais e europeias, trespassa as condicionantes definidas em regimes jurídicos específicos, nomeadamente com a natureza de restrições de utilidade pública de âmbito nacional, para integrar diferentes instrumentos de ordenamento do território e de política sectorial. Tal postura inclui para além da necessidade de preservação das funções tradicionais do solo (bens alimentares, matérias primas ou regulação do ciclo hidrológico) a introdução de atividades relativas à produção de energia, designadamente dos biocombustíveis, recursos geológicos ou de suporte da biodiversidade, de reforço da atividade florestal como parte integrante da atividade agrícola, bem como a compatibilização com atividades de lazer das populações (preâmbulo e artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de março).

No atual diploma a RAN é uma restrição de utilidade pública que estabelece um conjunto de condicionamentos à utilização não agrícola do solo, sendo definida como o conjunto das áreas que em termos agroclimáticos, geomorfológicos e pedológicos apresentam maior aptidão para a atividade agrícola (artigo 2.º).

Em termos tecnológicos, uma gestão mais eficaz e uniforme das áreas delimitadas como RAN beneficia atualmente de cartografia digital, garantindo uma maior controlo da gestão do território enquanto ferramenta que permite a articulação com os restantes instrumentos de ordenamento, de âmbito municipal e intermunicipal, assegurando maior rigor na base de apoio à decisão. Contudo, persiste ainda atualmente a ausência de levantamento atualizado do cadastro geométrico rústico em muitos municípios, havendo autores que para além do cadastro há muito reclamam o desenvolvimento de estudos de caraterização do povoamento e das atividades que decorrem no espaço rústico, bem como a elaboração de um regime geral de edificações para fora dos perímetros urbanos (Pardal, 2002, p. 34).

Com o Decreto-Lei n.º 199/2015, de 16 de setembro, são introduzidas alterações ao regime legal vigente, no âmbito da formação de planos territoriais, que visam uma simplificação procedimental em matéria de acompanhamento e aprovação da proposta de delimitação da RAN. Em termos de pedidos de reconhecimento de relevante interesse público clarifica-se a respetiva instrução e tramitação procedimental visando uma correta ponderação com outros interesses envolvidos e determinando a sanção de nulidade aos atos que violem o disposto nesta matéria. Em matéria de reforço das garantias da proteção é alargado o leque de contraordenações.

Em suma afigura-se fundamental não descorar as especificidades concretas de cada território, proporcionando mecanismos de participação que permitam ajustar as disposições destes instrumentos às realidades. Desde há décadas que a fixação da *unidade mínima de cultura* têm sido determinante no regulamento dos planos de ordenamento, designadamente dos PDM, aplicada no sentido de evitar o fraccionamento da propriedade mas cuja necessidade de ajustamento se torna imperativa face à realidade cadastral e caracteristicas muito heterogéneas do solo rústico. Neste sentido, salienta Sidónio Pardal que “o conceito de unidade mínima de cultura é negativo, quando generalizado, e legitimador da divisão da propriedade rústica, em sentido lato, até à área fixada pela lei” (Pardal, 2002, p. 109). O atual regime é mais exigente que o anterior, definindo que o ónus de não fracionamento em áreas de RAN seja o triplo da unidade de cultura correspondente (artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 199/2015, de 16 de setembro). O RJUE também prevê a possibilidade de proceder ao destaque de parcelas fora dos perímetros urbanos, desde que o edifício de destine exclusivamente a fins habitacionais e não tenha mais de dois fogos, e a parcela restante respeite a área mínima para projecto de intervenção em espaço rural ou a área da unidade de cultura fixada (artigo 6.º, n.º 5, alíneas a) e b), do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na sua redação atual).

O Plano Director Municipal é constituído, em termos de conteúdo documental, entre outros elementos, pelas plantas de ordenamento e de condicionantes. A planta de ordenamento representa o modelo de estrutura espacial do território municipal de acordo com a classificação e a qualificação dos solos (artigo 97.º, n.º 1, alínea b), do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio), enquanto a planta de condicionantes identifica as servidões administrativas e as restrições de utilidade pública em vigor que possam constituir limitações ou impedimentos a qualquer forma específica de aproveitamento do solo (artigo 97.º, n.º 1, alínea b), do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio). As áreas da RAN são obrigatoriamente identificadas nas plantas de condicionantes dos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal, nos quais estão integrados os PDM (artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de março). Por conseguinte, as plantas de ordenamento e condicionantes dos PDM traduzem a indicação dos usos que são ou não autorizados em cada categoria de espaço, facto que determina o valor fundiário da propriedade.

Na prática, em termos dos PDM, o regime jurídico da Reserva Agrícola Nacional define as condições jurídico-administrativas que restringem a implantação de edificações nos solos classificados com esta restrição, admitindo apenas a construção, em termos excepcionais, sem a possibilidade de parcelamentos ou criação de novos aglomerados populacionais. Sendo a diversidade do solo rural tão variada, e tratando-se da instituição de normas genéricas, são inevitáveis as dificuldades de ajustamento e consequente resposta dos PDM a tais realidades, agravadas pela ausência de uma política de solos que incentive um urbanismo operacional.

Em matéria de participação note-se que a audição do proprietário não lhe confere a possibilidade de opção por não integração da restrição uma vez que esta é delimitada em função da aptidão intrínseca do solo para a agricultura. Por outro lado, também não lhe confere o direito de requerer a expropriação mediante o pagamento de justa indemnização, à semelhança do que se passa com outros regimes, mesmo sendo-lhe limitado o direito de construção. Assim importa ponderar o justo equilíbrio entre a *situação vinculacional* de determinada propriedade e os limites ao direito de propriedade que se traduzem em diferentes níveis de rentabilidade, matéria que será aprofundada no capítulo da perequação e política de solos.

Verifica-se ainda assim que houve uma evolução no conteúdo normativo da RAN (ocorrendo o mesmo com a REN), passando de fundamentalmente *restritivo* e *defensivo*, que exigia um maior esforço na sua legitimação, para uma atuação mais *preventiva* e *integrativa*. Esta progressão vem introduzir flexibilidade aos planos, na medida em que estes passam a comportar usos compatíveis com as servidões e, como tal, ajustáveis às

necessidades e solicitação que vão surgindo no território. Ainda assim, este facto não obstou a que o valor da propriedade seja muito diferente no solo rústico, quando comparado com o solo urbano, pelo que o contributo das áreas naturais e produtivas para o ordenamento em geral não pode ser desconsiderado. Note-se a este propósito que a definição de interesse público é determinante porque, à semelhança da REN, os solos classificados com aptidão agrícola também constituem uma categoria de interesses públicos com expressão territorial, sendo necessária a harmonização com outros interesses e os restantes instrumentos de gestão territorial (artigos 8.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio). Para este efeito o atual regime admite a título excecional a utilização não agrícola de áreas integradas em RAN, desde que não exista alternativa viável e se localizem em solos classificados como de menor aptidão (artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 73/2009, 31 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 199/2015, de 16 de setembro).

Do exposto decorre que mesmo concebidas numa vertente mais integrativa, comportando diversos usos de solo, as restrições de utilidade pública vão ter um papel determinante no preço da propriedade fundiária. O que o PDM e respetivas *restrições* definem que seja ou não autorizado vai ser utilizado como *mais* ou *menos valia* pelos proprietários. A este respeito Pardal realça que as componentes do preço do solo, relativas aos direitos de desenvolvimento e utilizações autorizadas, se apresentam “não como valores formados no mercado em concorrência livre, mas sim como valores decorrentes de uma política de solos e, portanto, de responsabilidade política” (2002, p. 109). Importa por isso prever mecanismos que limitem situações especulativas e de desequilíbrio do valor da propriedade fundiária, questão que será abordada posteriormente, no âmbito dos serviços prestados pelos ecossistemas e na abrangência geográfica do processo perequativo e respetivos critérios aplicáveis.

Por agora, pretende-se realçar que para as disposições dos planos munipais se concretizem e o seu ordenamento do território seja operacionalmente mais eficaz e exequível, têm de se aproximar das dinâmicas reais, designadamente tendo em consideração as características muito diversas do solo rural e a capacidade de ajustamento em tempo útil, numa atitude mais propositiva e menos defensiva. Compete aos instrumentos de gestão territorial, e muito em particular aos Planos Diretores Municiapis, organizarem essa forma de ocupação, apropriação e transformação do território, no respeito pelo equilíbrio de interesses envolvidos, cultivando uma perspetiva de flexibilidade, equidade e complementaridade do solo rústico e urbano.

3.9.2 Reserva Ecológica Nacional

A Reserva Ecológica Nacional é uma restrição de utilidade pública que integra o conjunto das áreas com valor e sensibilidade ecológicas ou com suscetibilidade e exposição a riscos naturais, pelo que o regime territorial aplicável estabelece um conjunto de condicionamentos à sua ocupação, uso e transformação, identificando os usos e ações compatíveis (artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, na sua redação atual).

A regulamentação da REN foi efetuada pela primeira vez em 1983 com o Decreto-Lei n.º 321/83, de 5 de julho. O seu preâmbulo destacava a REN como um instrumento privilegiado da política de ordenamento do território. Contudo a aplicação do diploma revelou-se de fraca utilidade prática tendo para tal contribuído a ausência de regulamentação durante vários anos. Frade acresce a este fator a falta de delimitação de espaços que deviam integrar a restrição, a inexistência de sensibilidade de agentes públicos e privados para conformarem os seus comportamentos com os objetivos de preservação do ambiente (Frade, 1999, p. 131). Perceber os porquês desta manifesta falta de adesão, que invariavelmente também está relacionada com questões de rentabilidade da propriedade, é uma questão a que se voltará mais tarde.

O regime jurídico da REN foi revisto com Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março, que pormenoriza a disciplina jurídica do anterior, mas com isso também a sua complexidade, dificultando a gestão. O exórdio do diploma sublinha que a REN constitui "parte da rede fundamental de protecção das potencialidades biofísicas e culturais do território e, portanto, um instrumento de ordenamento da maior importância". A sua alteração, com o Decreto-Lei n.º 213/92, de 12 de outubro, vem determinar que as "áreas integradas na REN são especificamente demarcadas em todos os instrumentos de planeamento que definam ou determinem a ocupação física do solo, designadamente planos regionais e municipais de ordenamento do território" (artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 213/92, de 12 de outubro). Dá-se assim relevo aos planos territoriais num enquadramento que passa de eminentemente *restritivo* e *proibitivo* para a determinação de *usos compatíveis*, enquadráveis através de instrumento de gestão territorial em vigor.

A compatibilização da REN aprovada em conselho de ministros era por vezes incompatível com a delimitação efetuada pelo PDM pelo que a obrigatoriedade de compatibilização através da alteração do plano surge com o Decreto-Lei n.º 79/95, de 20 de abril (artigo 3.º, n.º 9). Atualmente esta compatibilização é imediata uma vez que uma das formas de alteração à delimitação da REN é efetuada em simultâneo com a formação (elaboração, alteração ou revisão) de planos municipais de ordenamento do território (artigo

15.º do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro). Verifica-se, por outro lado, a garantia de integração e compatibilidade com os instrumentos de gestão territorial, assegurada com as alterações efetuadas ao diploma, ficando expresso que nos casos de alterações à delimitação da REN deve ser garantido o enquadramento nas normas legais e regulamentares constantes em instrumentos de gestão territorial (artigo 16.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 239/2012).

A tentativa da *compatibilidade de usos* é incrementada no diploma vigente através da possibilidade das áreas integradas em REN poderem ser incluídas em operações de loteamento, desde que os usos sejam compatíveis com os objetivos de proteção ecológica e consideradas para efeitos de cedências para espaços verdes públicos e de utilização coletiva (artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto). A redação atual do diploma mantém o conteúdo e acrescenta ainda infraestruturas e equipamentos que sejam considerados compatíveis (artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 239/2012). Verifica-se assim a possibilidade de integrar usos compatíveis ou complementares nas áreas que integram esta *restrição*, possibilitando uma abordagem territorial mais flexível, integrativa e ajustável à evolução da execução da proposta de plano.

O diploma prevê também que as áreas integradas na REN sejam consideradas para efeitos de estabelecimento dos mecanismos de perequação compensatória dos benefícios e encargos entre os proprietários, sendo obrigatória a sua inclusão nas Unidades de Execução (artigo 35.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto). Está, desta forma, assumido o contributo dos espaços naturais para a valorização dos espaços com capacidade de edificação, distinguindo o contributo diferenciado dos mesmos através da inclusão em diferentes Unidades de Execução. A redação atual do artigo mantém a obrigatoriedade da REN ser considerada em termos perequativos mas retira a referência obrigatória à sua inclusão em Unidades de Execução, pelo que aumenta a discricionariedade da Administração na forma de garantir o mecanismo de perequação.

Para efeitos de cálculo de edificabilidade as áreas de REN não eram contabilizadas, inclusivamente no âmbito de operações de loteamento (artigo 26.º, n.º 2, e artigo 35.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto). Esta norma viria a ser mitigada, na alteração ao diploma, com a redução da respetiva aplicabilidade aos casos em que o PMOT, por conseguinte também os PDM, assim o determinem. Desta forma, passam a ser contabilizadas as áreas de REN para o cálculo da edificabilidade em todas as situações em que os PMOT não o expressam em contrário, ou seja, a contabilização da

edificabilidade nas áreas de REN passou a ser a regra e não a exceção, devendo o plano fundamentar no âmbito da proposta a adoção de solução diversa (alteração introduzida ao n.º 2 do artigo 35.º com o Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro).

O artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, estabelecia o prazo de um ano para a elaboração das orientações estratégicas de âmbito nacional e regional. Contudo somente quatro anos mais tarde o diploma viria a ser publicado, com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 81/2012, de 3 de outubro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 71/2012, de 30 de novembro. As diretrizes e critérios definidos constituem uma base uniforme importante para a delimitação das áreas integradas na REN a nível municipal. Estas diretrizes procuram responder às críticas efetuadas do conceito de REN do regime anterior, acusado de ser demasiado genérico e não detalhar a sua aplicação. De acordo com o n.º 1 do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de Março, a REN "constitui uma estrutura biofísica básica e diversificada que, através do condicionamento à utilização de áreas com características ecológicas específicas, garante a protecção de ecossistemas e a permanência e intensificação dos processos biológicos indispensáveis ao enquadramento equilibrado das actividades humanas". Há autores que consideram abstractas e pouco claras as noções de ecossistemas e processos biológicos que o diploma utiliza e redutor a proibuição generica de um conjunto de acões face a um leque tão diversificado de ecossistemas (Pardal, 2002, p. 93 e ss.) e (Sendim, 2002, p. 61).

Estas questões viriam encontrar resposta com a definição de critérios de delimitação de cada uma das áreas integradas em REN e com da compatibilidade de usos por ecossistema (anexo I e II do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro). Neste enquadramento a delimitação da REN é encarada no nível estratégico, através de orientações estratégicas de âmbito nacional e regional, e ao nível operativo, através da delimitação em carta de âmbito municipal (artigos 5.º, 7.º e 9.º do referido diploma).

Ao nível da elaboração da delimitação da REN há um esforço de coordenação entre quem procede à delimitação, cuja competência é da câmara municipal e as entidades que procedem ao acompanhamento e aprovação, designadamente as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional e a Agência Portuguesa do Ambiente (artigo 10.º, n.º 1, do mesmo diploma). A aprovação está definida para ser célere e conclusiva através da definição de uma posição final com a realização de uma *conferência de serviços* onde as entidades representativas dos interesses a ponderar avaliam a proposta. Há ainda lugar a uma *conferência decisória* no caso de divergência entre a posição final da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) ou as entidades representadas na

conferência de serviços e a posição da câmara municipal. Caso a decisão não seja consentânea com a da câmara municipal esta tem ainda a opção de solicitar parecer à Comissão Nacional da REN cuja decisão é vinculativa (artigo 11.º).

A flexibilidade de ajustamento da proposta de delimitação da REN a novas realidades está prevista na possibilidade de alteração da respetiva delimitação, cujos fundamentos assentam na evolução das condições económicas, sociais, culturais e ambientais, nomeadamente as decorrentes de projetos públicos ou privados a executar na área cuja exclusão se pretende, garantindo a salvaguarda dos valores naturais em presença. Em casos excecionais, a CCDR pode elaborar e aprovar a alteração à delimitação da REN, ouvida a câmara municipal e as entidades com interesses representativos a ponderar e não dispensando o cumprimento dos instrumentos de gestão territorial em vigor (artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro). A norma não faz qualquer referência para balizar o que se entande por “casos excecionais”, pelo que, uma vez mais, é essencial a fundamentação dos interesses públicos em presença, com a identificação dos valores que se pretendem salvaguardar e explicitação dos respectivos efeitos da proposta, para que a fexibilidade necessária na acção territorial de entidades públicas e particulares não dê lugar a arbitrariedades.

Para além das correções materiais e retificações, que permitem a correção de erros materiais de representação cartográfica ou incongruências (artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro) a delimitação da REN pode ser objeto de alterações simplificadas, fundamentada também na evolução das condições económicas, sociais, culturais e ambientais, mediante proposta da câmara municipal à CCDR, que solicitado parecer obrigatório e definitivo à Agência Portuguesa do Ambiente, dispõe de 40 dias para aprovar a alteração nos casos de ampliação de instalações existentes licenciadas, bem como uma percentagem da área total em função da área da parcela em questão. O regime simplificado é extensível a projetos públicos ou privados que disponham de declaração ambiental favorável ou favorável condicionada (artigo 16.º-A, aditado pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro).

Numa clara ponderação dos interesses em presença, a delimitação das áreas integradas em REN deve ponderar as necessidades “destinadas à satisfação das carências existentes em termos de habitação, atividades económicas, equipamentos e infraestruturas” (artigo 9.º, n.º 2, do Decreto-Lei 166/2008, de 22 de agosto). A restrição é identificada nas plantas de condicionantes dos instrumentos de gestão territorial, constituindo interesses públicos com expressão territorial e carecendo de harmonização com os restantes

interesses em presença. O diploma vigente admite a realização de ações de relevante interesse público nas áreas da REN, desde que não possam ser realizadas em áreas fora da REN e seja reconhecido como tal por despacho do membro do governo responsável pelas áreas do ambiente e do ordenamento do território (artigo 21.º do Decreto-Lei 166/2008, de 22 de agosto). De novo se torna indispensável uma explicitação clara do que é o interesse público, para que seja efetuada uma graduação adequada dos interesses em jogo e se prossiga com o mais adequado uso do solo.

Verifica-se no regime vigente, no âmbito da delimitação da REN, uma clara preocupação de execução do projeto ou proposta que fundamentou a sua exclusão, uma vez que a delimitação se encontra limitada temporalmente, ou seja, caso a execução não se verifique as áreas excluídas são novamente reintegradas, de acordo com o prazo de execução do plano ou no prazo de cinco anos, quando o procedimento de delimitação ou alteração tenha ocorrido para determinado projeto (artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto).

A existência do regime jurídico da REN tem a virtude de prever um sistema de regulação único para um conjunto diversificado de ecossistemas, normalizando procedimentos e critérios de classificação. Contudo tal facto não deve obstar o extremar de uma tal uniformização que no limite seja castradora da flexibilidade desejável para adaptação às especificidades de cada território. Esta premissa pode ser alcançada no âmbito da formação das propostas dos planos territoriais.

A REN deve constituir uma estrutura de integração equilibrada entre os sistemas naturais, com valor e sensibilidade ambiental, e o tecido urbano construído, a agricultura e a floresta. Neste âmbito a c*ompatibilidade de usos* é determinante para introduzir flexibilidade ao regime, adaptando-o a cada área em função das especificidades territoriais concretas e dos ecossistemas em questão. Por outro lado, não pode cingir-se somente à inventariação do existente numa espécie de diagnóstico da realidade natural, mas constituir-se numa visão proativa de ordenamento, através do desenvolvimento de condições para a criação de uma estrutura biofísica, integrando-a quando possível com a atividade humana e explorando comprementaridades entre o solo rústico e urbano.

Em sínte-se, não restam dúvidas que a REN é um instrumento essencial para a salvaguarda dos valores ecológicos, mas que condiciona fortemente a conformação do uso de solo dos PDM. A sua aplicação depende de uma adequada ponderação e legitimação dos diversos interesses em presença, sustentada com medidas adequadas de ordenamento do território. O condicionamento às actividades humanas, sem regulamentação de condicionantes específicos a aplicar a cada situação, revelou-se na prática pouco eficaz. As

alterações ao regime jurídico da REN procuraram agilizar procedimentos e explorar complementaridades sem colocar em causa a salvaguarda dos interesses naturais em presença. O processo evolutivo do enquadramento legal aponta para uma visão mais integrativa de usos e funções admitidos, incluindo usos existentes ou acolhimento de ações de relevante interesse público. Cabe agora aos planos municipais, designadamente à revisão dos PDM, desenvolver e fundamentar propostas que garantam a harmonização dos diversos interesses envolvidos, numa definição de interesse público e privado, balizando o alcance as soluções apresentadas e aproveitando o atual quadro normativo para alicerçar propostas menos restritivas e mais flexíveis e propositivas.

4. A execução dos planos territoriais e dos PDM em particular

"É através da promoção de execução das propostas do plano territorial que este produz os seus efeitos, se torna vinculativo a todos os intervenientes e se demonstra útil como instrumento de construção ordenada e sistemática do espaço público e do território como um todo indivisível e coletivamente útil" (Silva D. , 2017, p. 11).

Com efeito, a finalidade última da elaboração de um plano é a sua execução, pelo que é indissociável desta a questão equitativa e o desfasamento entre o planeado e o efetivamente executado. Para que esse planeamento seja exequível importa primeiramente perceber os tipos de execução de planos existentes e quais os sistemas e instrumentos de execução aplicáveis.

Para além da relevância assumida pelas questões da flexibilização e elasticidade da proposta, importa neste âmbito mitigar as discrepâncias entre a proposta definida pelo plano e o que se concretiza na prática, adequando as soluções às formas de execução disponíveis, e atendendo em cada caso às limitações que as mesmas encerram.

4.1 Execução sistemática e assistemática

As propostas dos planos territoriais são implementadas através de dois tipos de execução: a *execução sistemática* e a *execução não sistemática*. A primeira é levada a efeito através de *Unidades de Execução* e consiste na realização de operações urbanísticas integradas, designadamente com o recurso a parcerias ou contratualização que promovam a concertação dos diversos interesses em presença (n.os 1 e 3 do artigo 55.º da LBGPPSOTU). A segunda não carece da prévia delimitação de Unidades de Execução, ocorrendo através de operações urbanísticas a realizar nos termos do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (n.º 2 do artigo 55.º da referida Lei).

O RJIGT baliza claramente a execução de planos territoriais fora do âmbito das *Unidades de Execução*, circunscrevendo-a a intervenções que se desenvolvam em zonas consolidadas e possam ocorrer através de operações urbanísticas ou nas situações em que a delimitação da unidade de execução se revele impossível ou desnecessária nos termos dos objetivos traçados pelo plano (n.º 3 do artigo 147.º do RJIGT). Tal limitação é de extrema relevância atendendo ao fato de tais intervenções poderem ocorrer de forma autónoma e temporalmente desfasadas.

A intervenção no território ou execução do plano com recurso à delimitação de *Unidades de Execução* tem a vantagem de programação e execução subsequente da respetiva área de intervenção, de forma integrada e como um todo, não permitindo intervenções avulsas e desarticuladas, que comprometam a coerência urbanística e integração de conjunto.

A execução do plano através de unidades execução é do ponto de vista de planeamento claramente positiva face a intervenções atomizadas e confinadas aos limites da propriedade privada. O plano tem justamente essa função de dar lógica, coerência e funcionalidade ao todo. Contudo, se a materialização da proposta ocorrer através de intervenções individualizadas (por exemplo através de loteamento) e muito defasadas no tempo, perde-se a essência global da proposta preconizada pelo plano. Como foi prática em Portugal e refere Antunes, no âmbito das reflexões do VI Forum Nacional de Urbanismo e Autarquias, os loteamentos são assumidos como instrumentos de planeamento e gestão urbanística, substituindo-se aos Planos de Pormenor, demitindo-se o Estado do comando das regras de uso e transformação do solo através de instrumentos de planemento (Antunes F. O., 2013, p. 45).

As *Unidades de Execução* apresentam contudo algumas dificuldades de operacionalização porque exigem a associação de proprietários e requerem um conhecimento aprofundado da área de intervenção, nem sempre existente numa escala mais macro como seja a do PDM. O posterior desenvolvimento destas *Unidades de Execução*, no âmbito da execução do PDM, requer a delimitação em planta cadastral dos limites físicos da área de intervenção e identificação dos respetivos prédios, efetuando a justa repartição de benefícios e encargos dos proprietários abrangidos (n.^{os} 1 e 2 do artigo 148.º do RJIGT), pelo que pressupõe consensos e mobilização dos intervenientes para a intervenção.

4.2 Sistemas de execução de planos

Até à publicação da Lei n.º 48/98, de 11 de agosto (Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo) o ordenamento jurídico Português era omisso no que concerne aos *sistemas* e *instrumentos* de execução de planos. Nesta data, a Lei veio pela primeira vez fazer referência à problemática da execução dos instrumentos de planeamento territorial, atribuindo à Administração Pública o dever de proceder à sua execução coordenada e programada (artigo 16.º da referida Lei). Este diploma viria a ser revogado pela Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 31/2014, de 30 de maio) que mantém a mesma ênfase na tarefa pública da execução de planos territoriais, cabendo aos particulares concretizar e adequar as sua pretensões aos planos municipais em vigor e sua programação (artigo 54.º).

O Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei n.º 380/99, 22 de setembro, na sua atual redação Decreto-Lei n.º 80/2015, 14 de maio) veio posteriormente desenvolver as linhas de atuação preconizadas pelas referidas leis de bases, estabelecendo um conjunto de sistemas e mecanismos de execução para os planos territoriais. Note-se que no caso dos PDM, cuja proposta é simultâneamente de âmbito estratégico e regulamentar, a execução pode ser efetuada através de Planos de Urbanização, Planos de Pormenor, Unidades de Execução ou operações urbanísticas, quando enquadráveis no sistema legal vigente.

Assim, os *sistemas de execução* definidos no enquadramento legal são para levar a efeito através de Unidades de Execução. Neste sentido o RJIGT define que os planos territoriais possam ser executados através de três modalidades distintas: o *sistema de iniciativa dos interessados*, de *cooperação* e de *imposição administrativa* (artigo 147.º do RJIGT).

No *sistema de iniciativa dos interessados*, a iniciativa de execução do plano é da responsabilidade dos proprietários ou dos titulares de outros direitos reais na área de intervenção, ficando os direitos e obrigações, designadamente a redistribuição de benefícios e encargos resultantes da execução do plano, definidos por contrato de urbanização, atendendo à proporção do valor atribuído aos seus direitos em momento anterior à data de entrada em vigor do plano (artigo 149.º do RJIGT). Esta modalidade será possivelmente a mais interessante do ponto de vista do município, já que o liberta da tarefa de execução do plano e respetivos encargos financeiros, ficando essa responsabilidade a cargo dos particulares. Este sistema apresenta contudo algumas limitações dado que se efetiva no âmbito da delimitação de Unidades de Execução e estas implicam “a associação de

proprietários, o que faz com que no nosso país tenha uma aplicação prática muito reduzida, uma vez que não existe historicamente tradição" (Pena, 2005, p. 84).

Neste sentido e relativamente à execução dos Planos Diretores Municipais, Correia salienta que os municípios podem adotar duas atitudes distintas e completamente diferenciadas. Sendo que numa delas se limita a esperar pelo surgimento aleatório e pontual de iniciativas privadas desfasadas no espaço e no tempo, enquanto na outra adota se um papel ativo e interventivo no sentido de enquadrar a concretização de tais iniciativas, funcionando como catalisador da execução do plano (Correia F. A., 1995, p. 73). A programação da execução, como salienta Silva, incumbe os envolvidos a desenvolver mecanismos de concertação, evitando operações isoladas, subjetivas e desintegradas, atuação que difere do mero controlo preventivo sobre a ação dos particulares (Silva D. , 2017, p. 31).

As operações de reabilitação urbana, cuja competência de delimitação é do município (n.º 1 do artigo 13.º do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana), são um exemplo deste sentido interventivo e de cooperação do município com os demais intervenientes. Os municípios podem optar pela realização *simples* ou *sistemática* (n.º 1 do artigo 8.º RJRU). As operações de reabilitação urbana simples destinam-se a uma "intervenção integrada de reabilitação urbana de uma área, dirigindo-se primacialmente à reabilitação do edificado, num quadro articulado de coordenação e apoio da respetiva execução" (n.º 2 do artigo 8.º do RJRU), enquanto as operações de reabilitação urbana sistemática consistem "numa intervenção integrada de reabilitação urbana de uma área, dirigida à reabilitação do edificado e à qualificação das infraestruturas, dos equipamentos e dos espaços verdes e urbanos de utilização coletiva, visando a requalificação e revitalização do tecido urbano, associada a um programa de investimento público" (n.º 3 do artigo 8.º do referido regime). As operações de reabilitação urbana podem ser efetuadas através de vários modelos de execução que traduzem uma intervenção cooperante por admitirem a iniciativa dos particulares ou da entidade gestora que também pode ser o município, procurando-se um entendimento e participação alargada na execução, já que quando a iniciativa é da entidade gestora a execução pode ser efetuada diretamente por esta, através de administração conjunta ou de parcerias com entidades privadas, sendo que quando a iniciativa é dos particulares também pode existir o apoio da entidade gestora ou da administração conjunta (artigo 11.º do RJRU).

Voltando aos sistemas de execução de planos no âmbito do RJIGT, no *sistema de cooperação* os direitos e obrigações das partes dão estabelecidos através de contrato de urbanização, cabendo a iniciativa de execução ao município com a cooperação dos

particulares interessados e de acordo com a programação estabelecida (artigo 150.º do RJIGT). Este sistema de execução será pressumivelmente o que apresenta maior potencial de adesão, já que, como salienta Oliveira, "falta a tradição da associação dos particulares em geral, o que nos leva a presumir que eventualmente o sistema de execução mais comum será o da cooperação" (Oliveira F. P., 2002, p. 25).

Quanto ao sistema de *imposição administrativa* será uma espécie de último recurso, no sentido em que a iniciativa e execução pertencem exclusivamente ao município, que atua diretamente ou mediante concessão de urbanização (artigo 151.º do RJIGT).

Do exposto, relativamente aos sistemas de execução previstos no RJIGT e que ocorrem no âmbito das *Unidades de Execução*, não sendo esta a única modalidade de intervenção no território, resulta que devia ser a solução normal de execução do PDM, ou através de Planos de Pormenor ou operações de reabilitação urbana. Qualquer intervenção *não sistemática,* através de intervenções urbanísticas avulsas e desfasadas cronologicamente, deve revestir-se de um caráter absolutamente excecional. Esta solução deve ser preterida em favor das *Unidades de Execução*, dos Planos de Pormenor ou das operações de reabilitação urbana, uma vez que a execução sistemática potência a estruturação e coerência globais, bem como a justa repartição de benefícios e encargos pelos intervenientes, precavendo a intervenção urbanística disseminada no tempo e no espaço. Não obstante, a execução *sistemática* torna-se mais exigente, pois requer programação e prévia garantia de financiamento.

4.2.1 As AUGI como sistemas de execução

As AUGI, tal como as *Unidades de Execução*, são sistemas de execução sistemática de planos municipais, na medida em que a delimitação do respetivo perímetro corresponde à área que no entendimento da câmara municipal deve ser objeto de um único processo de reconversão (artigo 1.º, n.º 6, da Lei n.º 70/2015, de 16 de julho). Mas, para além do regime das AUGI visar da resolução de um conjunto de problemas fundiários de fórum essencialmente privado, verifica-se também um problema de base relativo à necessidade de assegurar um adequado ordenamento do território, com implicações, em termos urbanísticos, obras de urbanização, espaço público e acessibilidades, que extravasam claramente os interesses privados e são diretamente fundamentados em motivos de interesse público.

Neste sentido, como reconhecem alguns autores, embora a delimitação de uma AUGI não esteja sujeita a discussão pública, tal não significa que a mesma não possa ser desencadeada mediante prévia deliberação camarária nesse sentido (Oliveira & Lopes,

2016, p. 41). A questão é tanto mais pertinente quanto maior for a complexidade da matriz cadastral que integra a área delimitada, sendo a contiguidade dos prédios delimitados um requisito obrigatório, pelo que quanto mais publicitada for a intenção de participação maior probabilidade existe de potenciais interessados se envolveram no procedimento, em data anterior à delimitação, embora de acordo com os n.os 5 e 7, do artigo 1.º, da Lei n.º 70/2015, de 16 de julho, possam ocorrer alterações em data ulterior à delimitação, quer à área de intervenção, quer à modalidade de reconversão.

Em termos sumários a primeira fase da AUGI corresponde à delimitação da área de intervenção que traduzirá o futuro projeto de reconversão. Segue-se a tramitação legal conducente à emissão do título de reconversão (através de loteamentos ou Planos de Pormenor, com ou sem obras de urbanização).

A referida Lei n.º 70/2015, de 16 de julho (Lei AUGI), prevê que o processo de reconversão seja único, ou seja, que ocorra em simultâneo para toda a área de intervenção. É facilmente compreensível que, do ponto de vista do ordenamento do território, existindo um hiato temporal na execução das infraestruturas/obras de urbanização poderá colocar em causa a estruturação e adequado funcionamento da área delimitada, bem como constituir um limite à articulação com a envolvente. Contudo também estas situações devem ser devidamente ponderadas, porque um processo único para a totalidade da área de intervenção da AUGI, designadamente em áreas de grandes dimensões e que exijam avultados encargos financeiros, podem ser impeditivas da viabilização do processo de reconversão.

4. 3 Instrumentos de execução de planos

A questão base de investigação procura desenvolver respostas para tornar o ordenamento do território dos PDM mais exequível. Tal facto passa também pelo conhecimento e recurso aos instrumentos de execução de planos definidos no enquadramento legal vigente.

Com efeito os instrumentos de execução de planos encontram-se definidos no novo RJIGT, no artigo 153.º e seguintes. A *reserva de solo* é um dos instrumentos de execução de planos previstos e permite que os planos territoriais possam estabelecer reservas de solo para a execução de infraestruturas urbanísticas, equipamentos, espaços verdes ou outros espaços de utilização coletiva (n.º 1 do artigo 154.º). Uma vez que estes planos são diretamente vinculativos dos particulares e tendo em vista o equilíbrio do interesse público e do interesse privado o regime determina a obrigatoriedade da sua aquisição no prazo estabelecido em plano (n.º 2, do artigo referido). Verifica-se assim uma clara determinação

em garantir que o município cumpra os prazos estabelecidos em plano, não lesando os particulares com o seu incumprimento, definindo inclusivamente o prazo de cinco anos para a caducidade dessa reserva de solo, a aplicar supletivamente nas situações em que o plano territorial não o defina expressamente (n.º 3, do artigo anterior). Parece todavia que esta garantia é mitigada pelo disposto no n.º 6.º do mesmo artigo, ao excluir a caducidade da reserva de solo nas situações resultantes da falta de execução de plano. Como foi referenciado anteriormente, existe uma larga possibilidade de tal vir a acontecer, dado o desfasamento existente entre o definido na proposta de plano e o nível de execução da mesma.

O direito do município exercer a preferência na transmissão de prédios, nomeadamente para reabilitação, regeneração ou reestruturação da propriedade no âmbito da execução de Planos de Pormenor ou Unidades de Execução, é designado de *direito de preferência* (artigo 155.º do RJIGT). Também a Lei de Bases, quando estão em causa a prossecução de objetivos de política pública de solos, faz referência ao *direito de preferência* para a execução de planos territoriais (artigo 29.º da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio).

Este instrumento é mais uma ferramenta de execução das propostas definidas nos planos, em que o município tem preferência nas transmissões de prédios ao abrigo do direito privado e a título oneroso. Assume-se neste instrumento que o interesse da execução do plano impera sobre o direito privado, podendo esse direito de preferência ser exercido por um valor até ao máximo de 20% do preço convencionado e resultante da avaliação efetuada por perito oficial (n.º 2 do referido artigo). O RJIGT prevê a regulamentação do procedimento referente ao exercício do direito de preferência, ainda não tendo ocorrido até à presente data.

Análogo ao direito de preferência, e ainda sem regulamentação, está também o *direito de superfície* (artigo 156.º do RJIGT e artigo 30.º da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio).

A *demolição de edifícios* pode ser autorizada para efeitos de execução de plano (de urbanização ou de pormenor) ou de operação de reabilitação urbana, tendo esta última de estar prevista em plano municipal, ou intermunicipal ou unidade de execução (157.º do RJIGT). Uma vez mais é privilegiada a intervenção programada da intervenção urbanística, na medida em o instrumento de *demolição de edifícios* terá que ocorrer por força de execução de um plano territorial (Plano de Pormenor ou Plano de Urbanização) ou operação de reabilitação urbana (alíneas a) e b) do artigo referido). Acrescem ainda as situações relativas à necessidade de garantia das condições de segurança e salubridade ou integração urbanística e arquitetónica (alíneas c) e d) do citado artigo). No caso da

integração urbanística e arquitetónica é um conceito indeterminado que deve ser desenvolvido e devidamente fundamentado no âmbito da conceção da proposta de plano ou operação de reabilitação urbana.

A *concessão de utilização e exploração do domínio público* é outra das ferramentas ao dispor da execução de planos, regida pelo Código dos Contratos Públicos, em que os municípios podem celebrar contratos de concessão ou conceder licenças de uso privado de bens que integram o seu domínio público (artigo n.º 158.º do RJIGT).

Em termos similares o Código das Expropriações rege as *expropriações por utilidade pública.* Estas devem ser utilizada quando outros meios menos lesivos não garantam a prossecução das finalidades dos interesses públicos em causa. Este instrumento determina a possibilidade de expropriação de terrenos ou edifícios desde que estes sejam necessários à execução de plano territorial (artigo n.º 159.º do RJIGT e artigo 34.º da Lei 31/2014, de 30 de maio). Ou seja, a ação tem de estar prevista em PMOT, que funciona como garantia da equidade da expropriação, na medida em que, por um lado, a proposta do plano requer fundamentação (relatório do plano) e estudo (restantes peças escritas e desenhadas), o que lhe conferem coerência, e por outro, segue uma tramitação legal perfeitamente definida no RJIGT, com discussão pública, aprovação pela assembleia municipal e publicação em Diário da República, condição de legitimidade.

Não obstante as garantias dadas pela tramitação procedimental da proposta de plano, o RJIGT identifica alguns casos que podem ser considerados *causa de utilidade pública* da execução do plano, a saber: abertura, alargamento ou regularização de espaços de utilização coletiva, tais como ruas, praças ou jardins; terrenos destinados a construção adjacente a vias públicas de áreas urbanas quando os proprietários notificados não exerçam esse direito no prazo de 18 meses; prédios urbanos que careçam de reestruturação devido à pequena dimensão, implantação fora de alinhamento ou questões de seguranças, salubridade ou falta de estética, quando os proprietários notificados para o efeito não exerçam esse direito no prazo de 18 meses (n.º 3 do artigo 159.º do RJIGT). A expropriação pode também funcionar como uma garantia para os proprietários, designadamente nos casos de *direito à expropriação*, em que os particulares podem exigir a *expropriação por utilidade pública* dos seus terrenos, quando se destinem à retificação de extremas e tal se mostre indispensável à realização do aproveitamento definido em Plano de Pormenor (artigo 163.º do RJIGT).

Embora medidas de último recurso, a *venda forçada* e o *arrendamento forçado* são outros dos instrumentos previstos no RJIGT e na Lei de Bases para execução de planos territoriais, designadamente quando estejam em causa operações de regeneração ou de

reabilitação urbana, edifícios em ruína ou sem condições de habitabilidade (artigos 160.º e 161.º do RJIGT e artigos 35.º e 36.º da Lei n.º 31/2014, 30 de maio).

A *estruturação da propriedade* é outro instrumento fundamental para a execução de planos ao dispor dos municípios. De acordo com o RJIGT é considerado reestruturação da propriedade o fracionamento, emparcelamento ou reparcelamento, que deve ocorrer em conformidade com o uso de solo previsto nos planos territoriais (n.º 1 e n.º 2 do artigo 162.º), ou seja, para viabilizar e implementar as propostas preconizadas por estes planos.

As ações que o RJIGT especificamente visa no âmbito da *reestruturação da propriedade* constituem um contributo importante na execução dos planos territoriais, tais como: reconfiguração de limites cadastrais; execução de operações de regeneração ou reabilitação urbana; ajustar a dimensão e configuração do solo à estrutura fundiária definida em plano; distribuir equitativamente os benefícios e encargos pelos proprietários; localizar as áreas a ceder pelos proprietários destinadas a equipamentos, infraestruturas, espaços verdes ou de utilização coletiva; reduzir inconvenientes resultantes da fragmentação e dispersão da propriedade (n.º 3 do artigo 162.º do RJIGT e n.º 3 do artigo 19.º da Lei n.º 31/2014, 30 de maio).

O *reparcelamento do solo urbano* (artigos 164.º e 165.º do RJIGT) é também um instrumento de execução pois permite ajustar o solo urbano às disposições do plano, uma vez que se trata de uma operação de reestruturação da propriedade, que consiste no agrupamento de terrenos para a sua posterior divisão, permitindo distribuir equitativamente os benefícios e encargos resultantes do plano, bem como localizar áreas destinadas a infraestruturas, espaços verdes e equipamentos.

O reparcelamento pode ser de iniciativa particular, seguindo nestas situações as mesmas disposições legais e regulamentares das operações de loteamento, ou da iniciativa da câmara municipal, sendo neste caso a aprovação da delimitação da área de intervenção notificada aos proprietários interessados, que dispõem de um prazo para pronúncia. Existindo desacordo pode o município recorrer à aquisição por via do direito privado ou não sendo possível à expropriação por utilidade pública (artigos 166.º e 167.º do RJIGT).

A execução do plano encontra neste instrumento de reparcelamento do solo urbano a *obrigação de urbanizar*, designadamente de quem tiver dado início ao processo de reparcelamento, com repartição dos custos de urbanização pelos intervenientes (artigo 170.º do RJIGT).

Apesar dos instrumentos jurídicos de política de solos, anteriormente referenciados, à disposição dos municípios e particulares, a retenção de solos urbanos tem sido uma

constante no processo de planeamento. Com efeito, não foram criados mecanismos, designadamente de cariz fiscal, que incentivem os proprietários a utilizar o solo urbano para construção ou em alternativa a disponibilizá-los no mercado a preços razoáveis. A questão viria a ser mitigada com os incentivos à reabilitação urbana, bem como à circunscrição de "solo urbano" ao que se encontra total ou parcialmente urbanizado ou edificado (alínea b), do n.º 2 do artigo 10.º da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, e artigo 7.º do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto). Acrescem os objetivos de contenção e nuclearização dos aglomerados ou os conceitos de aquisição gradual de faculdades urbanísticas acentuados pela referida Lei de Bases e pelo Regime Jurídico de 2015, bem como o reforço do caráter excecional da reclassificação do solo rústico em urbano e a definição da caducidade da classificação do solo urbano, findo o prazo previsto para a execução de plano (artigo 8.º e artigo 10.º do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto).

Não obstante o evidente propósito legal de retração de perímetros urbanos sobredimensionados, no sentido de programar para executar, face a uma realidade territorial tão diversificada há que ter presente a importância da articulação deste propósito com a política pública de solos, designadamente como define a LBGPPSOTU (artigo 23.º) para regulação do mercado do solo, visando a prevenção de especulação fundiária; para aplicação supletiva de mecanismos de redistribuição de benefícios e encargos; para adequada localização de equipamentos, espaços verdes, infraestruturas ou realização de outras intervenções públicas, permitindo a execução programada dos planos.

Do exposto decorre que os instrumentos de execução de planos são ferramentas importantes ao dispor dos municípios para implementação das propostas dos seus planos territoriais, mormente dos PDM. Uma adequada utilização dos mesmos, articulando-os à prossecução de finalidades de política pública de solos, é determinante no contributo para um ordenamento do território mais exequível.

4.4 Perequação, política de solos e ordenamento do território

A passagem à execução efetiva do modelo de ordenamento dos PDM está diretamente correlacionada com a necessidade de soluções equitativas capazes de gerir os conflitos de interesses existentes em matéria de urbanização. No que respeita ao planeamento urbanístico, esta necessidade é bem evidente no provimento de áreas para espaços verdes, equipamentos, infraestruturas, estacionamento, entre outras, onde o solo é o recurso base ao qual estão associados direitos de propriedade. Coloca-se assim a

necessidade, na esfera entre particulares, de garantir a equidade dos benefícios e encargos decorrentes desse modelo de ordenamento preconizado, bem como os limites que este encerra.

Por outro lado, e não menos importante, é garantir que a proposta de ordenamento acautele de uma forma equilibrada a gestão de interesses públicos que resultam da proteção de valores de interesse coletivo (paisagísticos, patrimoniais, artísticos), designadamente no que respeita à proteção e preservação de servidões administrativas ou restrições de utilidade pública. Verifica-se, não raras vezes, que estas áreas naturais contribuem em termos de ordenamento do território para o equilíbrio das áreas urbanas pelo que este benefício deve ser considerado.

4.4.1 Perequação: redistribuição de benefícios e encargos decorrentes do plano

A redistribuição de benefícios e encargos decorrentes do plano traduz-se genericamente por perequação e operacionalizou-se em Portugal através da fixação de um "benefício-padrão" e de um "encargo-padrão", circunscrevendo-se a determinada área geográfica para a qual é possível determinar um "aproveitamento médio", pelo que não visa uniformizar o solo mas sim corrigir desigualdades que decorrem do plano. Assim, o "aproveitamento médio" é calculado com base na potencialidade construtiva de cada uma parcelas, comparativamente com a restantes antes da elaboração do plano, definindo uma fórmula que traduza o aumento de valor (potencialidade construtiva) decorrente da proposta de plano.

4.4.1.1 Princípio da igualdade/equidade

O princípio da igualdade está consagrado no artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa, impondo, na primeira cláusula, que todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei, e, na segunda, que ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual proibindo distinções que se traduzam na constituição de privilégios, benefícios, prejuízos, privação de quaisquer direitos ou isenção de qualquer dever. Do definido resulta o dever de tratamento igual e também o dever de tratamento desigual, significando este último que não se pode tratar arbitrariamente de forma desigual o que é essencialmente igual, nem tratar arbitrariamente como igual o que é essencialmente desigual.

Consagrado já em 1998, nos princípios gerais da primeira Lei de Bases (alínea e) do artigo 5.º da LBPOTU), o princípio da equidade visava assegurar a justa repartição dos encargos e benefícios decorrentes da aplicação dos instrumentos de gestão territorial. A referida lei preconizava, no artigo 18.º, que os mecanismos de perequação compensatória deveriam estar previstos nos instrumentos de gestão territorial, diretamente vinculativos dos particulares.

A atual Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo mantém e reforça a equidade como um dos princípios gerais, assegurando a justa repartição dos benefícios e dos encargos decorrentes da aplicação dos programas e planos territoriais, bem como dos instrumentos de política de solos (artigo 3.º, n.º 1, alínea f), da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio).

Aos planos territoriais cabe o estabelecimento dos critérios e regras de dimensionamento, fracionamento, emparcelamento e reparcelamento da propriedade do solo. No âmbito de estruturação da propriedade a lei define uma vez mais que se distribua equitativamente, entre os proprietários, os benefícios e encargos resultantes da entrada em vigor do plano territorial (artigo 19.º, n.º 1, alínea f), da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio).

No âmbito da gestão de solos a lei prevê especificamente que os bens do domínio privado, no caso dos planos municipais pertencentes às autarquias locais, possam ser afetos à prossecução de finalidades de política pública de solos, tendo em vista designadamente a aplicação supletiva de princípios associados aos mecanismos de redistribuição de benefícios e encargos (artigo 23.º, alínea b), da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio).

As questões da equidade vêm ainda diretamente retratadas no âmbito dos instrumentos equitativos, onde se define que os planos territoriais, intermunicipais ou municipais, contêm instrumentos de redistribuição equitativa de benefícios e encargos deles resultantes (artigo 64.º, n.º 2, da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio)

Também o novo RJIGT prevê que o conteúdo documental dos planos municipais, PDM, PU e PP, contemplem os critérios de compensação e de redistribuição de benefícios decorrentes da gestão urbanística (artigos 96.º, 99.º e 102.ºdo RJIGT).

4.4.1.2 Mecanismos de perequação

Os planos territoriais, nos quais os PDM estão integrados, têm de prever a justa distribuição de benefícios e encargos e a redistribuição de mais-valias fundiárias decorrentes da execução da proposta de plano. Para que exista essa garantia o RJIGT

define um conjunto de objetivos que devem ser tidos em consideração na escolha dos mecanismos de perequação. Assim os propósitos que a devem nortear são a garantia de equidade, preservação dos ecossistemas e prestação de serviços ambientais, provimento de infraestruturas e equipamentos, supressão da especulação fundiária, promoção do arrendamento e realização de infraestruturas urbanísticas nas zonas carenciadas. Estes encontram-se definidos no artigo 176.º do citado diploma e asseguram a igualdade de tratamento na repartição dos benefícios e encargos que resultam da execução do plano sendo, em regra, concretizados no âmbito de Planos de Pormenor ou das Unidades de Execução.

É atribuída aos municípios, em termos legais, discricionariedade para criar e adaptar à proposta de plano os mecanismos de perequação que considerem mais adequados. No entanto o RJIGT enuncia especificamente três: a *edificabilidade média do plano***,** *a área de cedência média* e a *repartição dos custos de urbanização*, que devem ser utilizados de forma conjugada (artigo 177.º do RJIGT). Define o diploma que a edificabilidade média é o quociente entre a área total de construção definida pelo plano e a respetiva área de intervenção. Assim o benefício atribuído a cada proprietário é o resultado da diferença entre a edificabilidade concreta atribuída pelos parâmetros urbanísticos do plano e a edificabilidade média, tendo o proprietário que compensar ou ser compensado consoante essa diferença seja negativa ou positiva.

No que respeita à definição da área de cedência média, o RJIGT define que deve ser estabelecida no âmbito do PDM. Apenas na ausência dessa determinação deve ser fixada em sede de Plano de Pormenor (artigo 182.º do RJIGT). Esta utilização supletiva da figura de Plano de Pormenor para a fixação deste mecanismo de perequação denota uma clara indicação da preferência pela leitura global e integrada de todo o território concelhio. Quando a área de cedência for superior à média o proprietário deve ser compensado, nos termos definidos em plano ou em regulamento municipal, quando for inferior tem que compensar ou pagar compensação urbanística.

A indeminização assume no campo perequativo um *caráter subsidiário* (Oliveira, Neves, & Lopes, 2016, p. 296), aplicável quando o dever de indminizar resulte do plano vinculativo dos particulares e não possa recorrer-se a mecanismos de perequação (artigo 17.º, n.º 1 da LBGPPSOTU e artigo 171.º, n.^{os} 1 e 8 do RJIGT)

A aplicação de instrumentos equitativos no âmbito da redistribuição de benefícios e encargos aplicam-se a todas as operações urbanísticas sistemáticas e não sistemáticas que ocorram no território (n.º 4 do artigo 64.º). Pela relevância que assume para o estudo de

caso será aprofundado mais detalhadamente neste capítulo o mecanismo de transferência de edificabilidade.

4.4.2 Situação vinculacional dos solos e desigualdades introduzidas pelo plano

Os planos são diferenciadores relativamente à futura utilização do território, pelo que importa perceber em que consiste tal diferenciação. Assim, esta pode resultar de duas situações distintas: as diferenças que já existiam antes do plano e aquelas que foram introduzidas por este. As primeiras expressam o reconhecimento da *vinculação situacional do solo*, que tem a ver com restrições às possibilidades de utilização do solo que decorrem da sua especial situação factual (como seja a localização ou as características físicas do terreno) de que são exemplo a limitação da construção em leitos de cheia. Nestas situações o plano limita-se a "atualizar" uma restrição inerente à "definição do conteúdo" da propriedade, que se considerava sem obrigatoriedade de indemnizar ou considerar em termos perequativos porque era anterior ao plano. Não obstante há que ter em linha de conta o contributo destes ecossistemas para o sistema urbano, questão introduzida pela nova Lei de Bases e a abordada seguidamente.

Embora a doutrina não seja unânime na consideração das situações a integrar na *situação vinculacional* do solo (Correia F. A., 1989, p. 323 e ss.), isto é, em categorizar aqueles casos cuja situação factual da propriedade constitui um ónus sobre a mesma, parece-nos que devem ser analisadas as situações cuja limitação ao direito de construir são intrínsecas ao terreno e não decorrem de limitações impostas pelo plano, cientes porém que espelha sempre a interpretação política num contexto mais lato do conceito de solo e do seu significado económico e social.

Em Portugal tem presidido a *obrigação social da propriedade do solo* (Correia F. A., 1989, p. 322) que releva o facto de o solo ser indispensável e não multiplicável, impedindo que a sua utilização seja deixada à livre iniciativa da vontade particular, salientando antes os interesses gerais como medida mais forte que outros bens económicos. No entanto, não deixa de ser curioso que no anteprojeto da nova Lei de Bases a referência fosse expressa no âmbito da propriedade privada do solo, definindo a redação do n.º 1 do artigo 6.º que *" a todos é garantido o direito de propriedade privada, nos termos da Constituição e da lei e no respeito da sua função social"* e na redação final da lei se tenha optado pela omissão. Monteiro considera meramente simbólica tal omissão (Monteiro & Oliveira, 2014, p. 61), mas Silva questiona a atitude temerosa do legislador que se limita a remetê-la de forma implícita para a Constituição e para a lei, quando a podia considerar explicitamente na Lei de Bases.

Ainda assim essa *previsão da função social da propriedade* é indiscutível no quadro legal português, uma vez que a Constituição é interpretada por todos como consagrando essa função social e os autores privatistas afirmam que a mesma está implícita nas disposições do Código Civil (Silva V. P., 2014). Saliente-se que tal conceção é fundamental porque tem relevantes implicações práticas que se traduzem em restrições ou limitações ao uso e utilização do solo, em que a RAN ou REN são apenas parte da face visível, com óbvias implicações indemnizatórias e de ponderação perequativa.

Não desconsiderando o contributo das restrições de utilidade pública, designadamente RAN, REN ou regime florestal, para o ordenamento do território e o equilíbrio do sistema urbano, com necessidade de compensar os particulares em termos de rentabilidade, entende-se que a quantificação do seu valor é claramente inferior quando comparado com uma zona urbana central ou consolidada. Assim é compreensível que um terreno de declive acentuado, sem infraestruturas e localizado num local remoto tenha uma "edificabilidade abstrata" inferior a um terreno localizado numa zona central do aglomerado urbano, dotado de infraestruturas e serviços, designadamente quando o privado já contribuiu para a execução das infraestruturas e pagou um valor patrimonial tributável em função das mesmas e do coeficiente de localização.

Situação diversa da primeira, relativa à situação vinculacional do solo, é aquela que resulta dos sacrifícios impostos pelo plano e que se traduzem em desigualdades entre propriedades de características similares (por exemplo com a mesma localização, nível de infraestruturas, serviços ou acessibilidades) ou suscetíveis de serem agrupadas por pertencerem a uma mesma unidade territorial, traduzindo-se a proposta de plano em fortes variações na evolução do valor do solo. Para estes casos os instrumentos equitativos não só são fundamentais para garantir a mais elementar equidade, como obrigatórios em termos legais. É neste sentido que a nova Lei de Bases adota como referência para aplicação de instrumentos equitativos as UOPG ou as UE, para efeitos de redistribuição de benefícios e encargos decorrentes dos planos perritoriais (no qual se inclui o PDM), considerando a globalidade do território por eles abrangida.

O referido anteriormente não prejudica a constatação de que a afetação do direito de propriedade privada, em benefício de interesse gerais, que se traduzam num efeito positivo para toda a sociedade, devam ser custeados por todos e não apenas por alguns proprietários, veja-se por exemplo os ecossistemas e espaços naturais (Sintra tem vários) que contribuem enquanto pulmão verde para o equilíbrio dos espaços urbanos (alguns dos quais densamente povoados). É um aspecto que abordaremos com mais detalhe no ponto seguinte e em termos práticos no estudo de caso.

4.4. 3 Os serviços prestados pelos ecossistemas

Os benefícios dos ecossistemas e consequente necessidade de remuneração dos mesmos pelas externalidades positivas que geram no restante território urbano, entre outros (Constanza, et al., 1997); (Marques & Comune, 1997); (Aragão, 2011); (Dupras, Alam, & Revéret, 2015); (Vale A. Q., 2017) são questões há muito equacionadas no âmbito do ordenamento do território. O mesmo princípio é também aplicável a outras servidões ou restrições de utilidade e pública que imponham limitações aos particulares e que claramente restringem a capacidade edificativa comparativamente à média dos restantes proprietários.

Os mecanismos perequativos aplicáveis diferem nos diferentes países conforme a matriz do ordenamento urbanístico. Em Portugal foram vertidos para o quadro legal em 1999 com a entrada em vigor do RJIGT. A remuneração dos ecossistemas, como sejam as restrições de utilidade pública da Reserva Agrícola Nacional ou a Reserva Ecológica Nacional, não tinham sido previstas até à entrada em vigor da nova Lei de Bases, fruto de um ordenamento do território com cariz marcadamente normativo, como salienta Fadigas, só a partir de meados da década de noventa se constata o reconhecimento da importância da dimensão espacial do processo de desenvolvimento, e ocorre o "reconhecimento de que as questões territoriais e do desenvolvimento urbano tinham sido até aí quase limitadas a uma intervenção normativa no domínio do ordenamento físico e urbano" (Fadigas, 2015, p. 152). Uma visão mais integrativa teria ainda de esperar pelo reconhecimento do contributo dos ecossistemas para o sistema urbano, traduzido na nova Lei de Bases (Lei 31/2014, de 30 maio), que tendo em vista a protecção de interesses gerais, define poderem ser estabelecidos "mecanismos de distribuição de encargos e benefícios destinados a compensar os custos decorrentes da proteção de interesses gerais, nomeadamente, a salvaguarda do património cultural, a valorização da biodiversidade ou da proteção de ecossistemas" (n.º 7 do artigo 64.º da referida lei).

No âmbito dos Planos Diretores Municipais a questão assume particular expressão, uma vez que o município, no exercício da atividade planificatória de elaboração do plano, terá o dever de prever critérios de equidade que garantam a igualdade de encargos e benefícios, conferidos pela classificação e qualificação de solo e traduzidos no modelo de ordenamento. Tradicionalmente o "benefício-padrão" corresponde ao "aproveitamento médio" cuja potencialidade edificativa é aferida antes da accão urbanística da Administração, ou seja, antes da elaboração do plano. Enquanto o "encargo-padrão" inclui o custo das infraestruturas públicas, gerais e locais, incluindo equipamentos e espaços verdes (Carvalho & Oliveira, 2003, p. 34). Decorre do atual enquadramento legal a extensão dos *encargos ou sacrifícios* impostos pelo plano, resultantes designadamente da proteção de

interesses gerais, como seja do Capital Natural, os recursos produtivos ou dos serviços prestados pelos ecossistemas.

É consensual que o solo urbano incorpora no seu valor os benefícios resultantes dos serviços prestados pelos ecossistemas, que decorrem do valor ambiental que o solo não edificado incrementa no primeiro. A literatura é vasta no reconhecimento da necessidade da preservação ambiental, do valor económico dos recursos naturais e da mais-valia que estes representam para a vida em sociedade. É assim de esperar que os instrumentos de gestão territorial com eficácia plurisubjectiva, como é o caso dos PDM, considerem nos seus critérios equitativos a mais-valia trazida pelos recursos naturais e produtivos. A questão assume particular relevância se se atender ao facto de que o solo é propriedade de alguém, não raras vezes propriedade privada, cujo valor é significativamente reduzido pela inibição de edificar criando externalidades positivas a parcelas confinantes que disponham de capacidade edificativa. Segundo Carvalho, o diferencial da remuneração económica da propriedade varía de acordo com o uso de solo admitido, sendo essa remuneração nula se o uso for ambiental, baixa se for produtivo e alta se for edificatório (Carvalho, 2014).

Uma vez que o PDM é responsável por efetuar a classificação e qualificação do solo, distinguindo o solo rústico do urbano e atribuindo-lhe diferentes categorias, ao plano cabe também a ponderação dos conflitos existentes entre a função social do solo e o direito de propriedade (Carvalho, 2014), visando o equilíbrio no respeito pelo interesse público e pelo princípio da igualdade.

O alcance de tal desiderato não pode, contudo, desconsiderar as condições intrínsecas de cada território que são anteriores à proposta de plano, dado que o princípioo da equidade, exige tratamento igual para situações iguais e diferenciado para situações diferentes. Neste sentido, em termos da abrangência geográfica do processo perequativo, Carvalho considera que às áreas integradas em REN deve ser atribuído um direito abstrato de construir (não concretizável no local) inferior a outras zonas que apresentem aptidão construtiva (Carvalho & Oliveira, 2003).

4.4.4 Abrangência geográfica da perequação

A questão da abrangência geográfica da perequação não é consensual, estando suscetível a diferentes interpretações, sendo a diretriz política determinante no processo. Não obstante, qualquer que seja a opção há que ter em conta que a abrangência perequativa alargada a todo o território concelhio poderia traduzir-se na *socialização do direito de urbanizar*. Como salienta Carvalho em termos práticos "*nos concelhos com*

grandes áreas rurais, traduzir-se-ia num benefício-padrão muito pequeno e, consequentemente, no socializar do direito de urbanizar, o que se afigura pouco compatível com os paradigmas da sociedade atual" (Carvalho & Oliveira, 2003, p. 47).

Importa assim clarificar as razões, que se corroboram com o autor, que conduzem à preferência pela máxima abrangência se reportar ao aglomerado, UOPG, Plano de Urbanização, Plano de Pormenor ou Unidade de Execução. Com efeito, esta opção traduz uma maior igualdade entre os benefícios (sem interferir com diferenças resultantes de localizações variadas, uma vez que o preço do m^2 da possibilidade construtiva é drasticamente variável em função da localização). Por outro lado permite também a obtenção dos terrenos necessários à infraestrutura pública, nos locais mais adequados. Acresce que contribui ainda para a regulação do mercado imobiliário, dado que a determinação de um "benefício padrão", torna transparente todo o processo, traduzindo-se na fixação de um "encargo padrão", que permite a internalização de externalidades correspondentes aos custos da infra-estrutura pública (Carvalho & Oliveira, 2003, p. 48 e ss.).

De relevar ainda que estando prevista a transferência de edificabilidade, a confiança das transações referentes à compra de capacidade edificativa aumenta numa área mais circunscrita, por isso a compra e venda de edificabilidade tem ocorrido em termos práticos no âmbito de Planos de Pormenor ou a Unidades de Execução, exatamente pelo grau de detalhe dos parâmetros urbanísticos e consequente viabilidade da pretensão. Áreas mais circunscritas e com maior detalhe de parâmetros urbanísticos aumentam a confiança para transacionar edificabilidade. Como salienta Monteiro "*quando prevê expressamente a possibilidade de compra e venda do índice médio de utilização, a Administração está consciente de quais são os efeitos jurídicos que resultam da celebração do respectivo negócio jurídico, e tem de proteger os investimentos de confiança que os proprietários – a seu convite – fazem na execução do plano. Daí que só possa estabelecer este mecanismo no quadro de um Plano de Pormenor ou de uma unidade de execução em que o efeito conformador do direito de propriedade – neste caso do direito de construir – tem densidade suficiente para que se possa antever, com um grau de probabilidade razoável, o sentido da decisão administrativa de licenciamento urbanístico"* (Monteiro C. , 2010, p. 516).

Em termos de enquadramento legal, a LBGPPSOTU define que a redistribuição de benefícios e encargos a efetivar no âmbito dos planos territoriais tome por referência Unidades Operativas de Planeamento e Gestão ou Unidades de Execução, considerando a globalidade da área abrangida (artigo 64.º, n.º 3, da LBGPPSOTU). Cabe, neste âmbito, aos planos territoriais fundamentarem o processo de formação de mais-valias fundiárias e

definirem os critérios para a sua parametrização e redistribuição (artigo 64.º, n.º 6, da referida Lei). Neste âmbito o novo RJIGT define que os critérios de compensação e de redistribuição de benefícios e encargos, a concretizar nos planos previstos para as UOPG, façam parte do conteúdo material dos PDM (artigo 96.º, n.º 1, alínea j), do RJIGT).

As questões da escala territorial, mais circunscrita ou mais alargada, da perequação são incontornáveis. O atual enquadramento legal prevê que os serviços prestados pelos ecossistemas possam ser compensados, contudo tal desiderato não é sinónimo da uniformização da capacidade edificativa do solo rústico e urbano, nem deve impedir (sublinhado nosso) que os critérios perequativos adotados diferenciam o valor das propriedades em função das características originárias de cada uma delas, sejam elas de ordem topográfica, localização, nível de infraestruturação ou outras.

4.4.5 Transferência de créditos à edificabilidade

A transferência de edificabilidade tem como pressuposto o reconhecimento do desequilíbrio criado pelas normas urbanísticas e zonamento do plano, imputável a um ou mais particulares, com benefício dos restantes cidadãos. Não sendo possível atribuir ao imóvel ou parcela um aproveitamento urbanístico equivalente aos restantes nas mesmas circunstâncias, a transferência de índice permite equiparar a potencialidade construtiva. Assim o plano fixa um índice objetivo e um índice médio, podendo os proprietários ou promotores adquirir o *direito de construir* correspondente à diferença de valor dos dois índices. A construção superior ao índice médio definido em plano e até ao limite definido por este apenas será admitida se o proprietário adquirir a diferença a outro proprietário que estiver disposto a vender. Em consequência quem vende poderia, no limite, ficar sem direito de construção no seu terreno, recaindo-lhe o ónus de servidão *non aedificandi*.

Em termos legais a transferência de edificabilidade encontra-se prevista na nova Lei de Bases, nos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal, possibilitando que a edificabilidade de um lote ou parcela seja transferida para outros lotes ou parcelas, sendo desta forma objeto de direitos subjetivos autónomos do solo. A lei prevê em particular algumas finalidades em que tal deve ocorrer, designadamente para a salvaguarda das questões de conservação da natureza e da biodiversidade; do património natural, cultural ou paisagístico; de prevenção ou minimização de riscos; de reabilitação ou regeneração; da dotação de infraestruturas, equipamentos, espaços verdes; habitação com fins sociais; ou eficiência energética e na utilização dos recursos (artigos 20.º e 21.º da LBGPPSOTU). Note-se que os planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal são, de acordo com a nova lei, os únicos que possuem eficácia plurisubjectiva, ou seja, vinculam as entidades

públicas e ainda, direta e imediatamente, os particulares (n.º 2 do artigo 46.º). Execção feita à ocupação e utilização dos espaços florestais (n.º 3 do artigo 3.º do RJIGT).

A técnica da transferência de edificabilidade teve origem no direito norte-americano, na figura de *Transfer of Development Rights*, tendo tido larga aplicação em variadas cidades, designadamente Nova Iorque, São Francisco ou Chicago (Correia F. A., 1989, pp. 611-617).

Os mecanismos de transferência de edificabilidade, respetivos incentivos e penalizações, devem estar alinhados com a estratégia de plano constituindo um instrumento operativo de apoio à execução da proposta. A lei define que a operacionalização da transferência de edificabilidade, respetivos termos e condições, sejam objeto de regulação em plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal no qual se incluem os PDM (n.º 2 do artigo 21.º). Esta questão será abordada em termos práticos no estudo de caso do PDM Sintra.

4.4.5.1 Análise comparativa da transferência de créditos à edificabilidade

Está previsto em vários países a transferência do direito de construir, com finalidades, objetivos e formas diversas, resultante da evolução da legislação urbanística e da tradição jurídica desses países.

A França foi dos primeiros países de origem romanista a "importar" o *Transfer of Development Right*s dos Estado Unidos, contudo o conjunto de dificuldades na aplicação do mesmo conduziu a um âmbito de aplicação muito restrito, limitado aos espaços naturais. Neste país a transferência de edificabilidade foi prevista no ano de 1967 com a Lei dos Solos, cuja aplicabilidade se reportava ao espaço urbano, sendo posteriormente alargado o âmbito de aplicação, no ano de 1976, aos espaços naturais (Correia F. A., 1989, p. 611 e ss.). Porém as dificuldades de aplicação da mesma levaram a que na alteração do Código do Urbanismo efetuada em 2000 tivesse restringido o âmbito de aplicação apenas aos espaços naturais, ou seja, a transferência de edificabilidade passa a poder operar-se apenas para terrenos situados num ou mais sectores da mesma zona. O sistema pressupõe uma edificabilidade média tendo os proprietários dos terrenos "receptores" que adquirir a diferença aos proprietários dos terrenos que não são edificáveis ou cuja edificabilidade é inferior à média.

Não obstante a transferência de créditos à edificabilidade estar limitado a áreas territoriais suscetíveis de ser agrupadas como integrantes de uma mesma unidade territorial, como salienta Monteiro, "o funcionamento do sistema é burocrático, exigindo, não apenas o

acordo entre os proprietários e*nvolvidos na transferência, que implica o estabelecimento de uma servidão non aedificandi* no terreno «emissor», como também uma deliberação do Conselho Municipal a autorizar a transferência*".* Acrescenta ainda que poucos são os casos de sucesso e o balanço da experiência de mais de quatro décadas não é positiva pelo que*,* "ao invés de contribuir para corrigir as desigualdades criadas pelo plano, aquele sistema introduz, ele próprio, novas desigualdades, na medida em que visa compensar, através da transferência de direito de construção, proprietários que em rigor não são titulares de quaisquer direitos consolidados, tendo apenas direitos «fictícios»" (Monteiro C. , 2010, p. 499).

Neste sentido também Renard, antes da revisão ao código do urbanismo em 2000, que retirou a componente mais operacional do sistema (limitando-a aos espaços naturais e a transferências na mesma zona), salienta que se verifica um desencanto com o método no qual muitos tinham colocado esperanças. Se pareciam sedutoras as virtudes teóricas da generalização de direitos de construção negociáveis, as experiências observáveis e um juízo mais rigoroso parecem limitar o seu alcance (Renard, 1999).

Em Itália a transferência de edificabilidade está prevista sobretudo no âmbito de mecanismos de perequação compensatória de benefícios e encargos de planos urbanísticos, normalmente exigindo o consentimento da autoridade municipal. Em 1959 o *Piano Regulatore de Turim*, considerado pioneiro em matéria de transferência de capacidade edificativa, estabelecia entre outros requisitos a necessidade de consentimento prévio da autoridade municipal (Monteiro C. , 2010, p. 500).

Há questões que têm ocupado a jurisprudência, como sejam o papel de intervenção da Administração (ocorre apenas no momento do licenciamento da obra ou sujeita a prévia autorização) ou a *natureza jurídica do vínculo de inedificabilidade* para o terreno emissor, reconhecendo-o como uma restrição à propriedade definida no âmbito do interesse público urbanístico.

Em Espanha a transferência de aproveitamento urbanístico, como é designada, é referente ao aproveitamento urbanístico médio aplicável aos solos urbanos e foi introduzido com observa Monteiro *"como mecanismos de obtenção, por parte da Administração, de terrenos destinados a instalar equipamentos colectivos e infraestruturas, o que era alcançado através de uma repartição homogénea, dentro dessas áreas, das áreas de cedência e dos índices de aproveitamento urbanístico"* (Monteiro C. , 2010, p. 502). Neste caso a transferência não se fazia autonomamente entre proprietários, mas através de operações de reparcelamento no âmbito de sistemas de execução de planos. As

transferências não reparcelatórias eram excepcionais pelas dificuldades que causavam quer na aferição da área objeto de delimitação quer em termos de registo predial.

Verifica-se também que algumas leis urbanísticas em Espanha prevêem, normalmente mediante prévia aprovação do município, a transferência de edificabilidade não sujeita a reparcelamento. Mas também aqui a doutrina não é consensual relativamente à natureza dos contratos celebrados entre particulares, ou seja, ao atribuir-lhe eficácia real ou meramente obrigacional.

Nos Estados Unidos tem sido utilizada como mecanismo, primeiramente de protecção do património cultural[19] e posteriormente de protecção de interesses ambientais. O objectivo era a transferência de edificabilidade destes locais que se pretendiam preservar para outras zonas, evitando a necessidade de indemnização de direitos adquiridos pelo proprietários ou procurando compensá-los pelas restrições legal que incidia sobre o solo rural.

A doutrina americana entende o direito de propriedade como um "pacote de direitos" (bundle of rights), dos quais o direito de construir pode ser dissociado. No entanto, também nos Estados Unidos tem ocorrido uma crescente contestação social protagonizada pelo *Property Rights Movement* (Yandle, 1995), em que é questionada a admissibilidade de transferência de direitos de construção, designadamente pela perda de valor do terreno decorrente de restrições impostas por plano, alegando que o direito de construir é inerente ao direito de propriedade e como tal deve ser exercido no próprio terreno. Esta perspetiva revela-se de conteúdo e aplicabilidade muito limitadas, nomeadamente no que respeita à proteção de interesses mais gerais.

No caso Português *"a edificabilidade pode ser objeto de direitos subjectivos autónomos do solo, nomeadamente para viabilizar a transferência de edificabilidade, nos termos da lei"* (artigo 20.º, n.º 2, da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio). A transferência de edificabilidade é regulada nos planos municipais, que definem os termos e as condições em que o direito concreto de construir pode ser utilizado, com objetivos nomeadamente de conservação da natureza e biodiversidade, salvaguarda de património cultural, dotação adequada de equipamentos, espaços verdes, infraestruturas, entre outros (artigo 21.º da referida Lei).

A lei portuguesa obriga à inscrição no registo predial do lote ou parcela de terreno a que essa edificabilidade estava atribuída, prevendo legislação específica para tal

[19] Uma das primeiras experiências ocorreu na década de 70 com o Plano de Chicago. Para mais desenvolvimentos sobre a preservação do património no âmbito deste plano veja-se o artigo "The Chicago Plan: Incentive Zoning and the Preservation of Urban Landmarks" em http://www.jstor.org/stable/1339624?seq=1#page_scan_tab_contents.

regulamentação, que ainda não foi publicada (artigo 21.º, n.º 3, da referida Lei). Também o RJIGT prevê a compra e venda de edificabilidade entre comproprietários ou entre estes e a câmara municipal, podendo assumir a forma de créditos à edificabilidade, obrigando a que as transações efetuadas sejam comunicadas à câmara municipal (artigo 179.º do RJIGT).

4.4.5.2 Síntese da análise comparada

Em termos sumários a análise comparada de diversos países põe em evidência algumas das limitações e implicações associadas à transferência de créditos à edificabilidade. Desde logo saber qual a escala adequada para aplicar a transferência de edificabilidade. Em França foi inicialmente prevista no solo urbano e posteriormente alargada ao solo rural. Contudo a experiência produzida durante décadas conduziu no ano de 2000 à opção de restringir o âmbito de aplicação aos espaços naturais e limitada a terrenos situados num ou mais sectores da mesma zona.

Outra questão levantada prende-se com o papel a atribuir à intervenção da Administração no negócio jurídico da transação, podendo optar-se por sujeitar a transação a prévia autorização da Administração ou somente no ato de licenciamento da obra realizada pelo proprietário recetor. Na doutrina italiana e espanhola a jurisprudência divide-se entre considerar que a intervenção da Administração é constitutiva do direito transferido ou aqueles que consideram que esse direito se forma antes da intervenção da Administração.

Não menos relevante é a determinação do vínculo de inedificabilidade para o terreno emissor, considerando-o de natureza real ou uma restrição definida no âmbito do interesse público urbanístico (a jurisprudência Italiana opta pela segunda). Esta questão é determinante para a elaboração, revisão ou alteração de futuros planos municipais.

Inequívoco é o contributo que a transação de índices de edificabilidade pode constituir enquanto instrumento facilitador da obtenção de terrenos destinados a equipamentos e infraestruturas, designadamente através do reparcelamento da propriedade no âmbito da execução de plano, sendo esta uma prática corrente no direito espanhol.

Em Portugal aguarda-se ainda por legislação específica relativa ao registo predial e implicações tributárias em lote ou parcela de terreno resultado da aplicação da transferência de edificabilidade.

4.4.5.3 O papel regulador do município na transferência de créditos à edificabilidade

A legislação atual (RJIGT de 2015) prevê expressamente a possibilidade de intervenção do município na compra e venda de edificabilidade (artigos 178.º e 179.º do RJIGT), facto que não acontecia anteriormente, neste âmbito está-se com Monteiro relativamente à importância do papel ativo do município enquanto impulsionador e mediador de todo o procedimento. Diplomas anteriores não o faziam salientando o autor ser *"incompreensível, que o legislador admita a transferência de direitos entre particulares, mas não tenha previsto a possibilidade de essa transferência se fazer com a intermediação do município, através da constituição de uma bolsa de direitos, ou de um fundo de compensação, o que tornaria o funcionamento do mecanismo ainda mais imune à vontade e à iniciativa dos proprietários"* (Monteiro C. , 2010, p. 513).

Não obstante, os municípios já dispunham, como atualmente, de discricionariedade na conformação do direito de propriedade e na escolha de outros mecanismos de perequação, mas permanecia como sublinhava o autor à data *"(...) a falta de enquadramento legal específico, num domínio em que a complexidade jurídica suscitada pela transferência de edificabilidade é elevada (...)",* designadamente porque, como clarificava neste âmbito, *"Não obstante a liberdade de que gozam os municípios, não é possível sem um enquadramento legal específico, entre outros, resolver as questões de natureza fiscal e registral suscitadas pela transferência de direitos de construção"* (Monteiro C. , 2010, p. 513). A colmatar esta lacuna a Lei de Bases define atualmente a necessidade de regulamentação das questões de natureza fiscal e registral, que ainda não ocorreu.

Note-se também que uma leitura atenta da Lei de Bases dá indicações para a afirmação do papel regulador do município, no estabelecimento dos mecanismos de distribuição de benefícios e encargos destinados à valorização da biodiversidade ou da protecção de ecossistemas, definindo que "*os municípios devem constituir um Fundo Municipal de Sustentabilidade Ambiental e Urbanística, ao qual são afetas receitas resultantes da redistribuição de mais-valias, com vista a promover a reabilitação urbana, a sustentabilidade dos ecossistemas e a prestação de serviços ambientais, sem prejuízo do município poder afetar outras receitas "* (artigo 62.º, n.º 4, da Lei de Bases).

O papel regulador do município e o destino das *mais-valias* decorrentes da edificabilidade é assumido de forma expressa pelo atual enquadramento legal, "*as mais - valias originadas pela edificabilidade estabelecida em plano territorial são calculadas e distribuídas entre os proprietários e o fundo municipal de sustentabilidade ambiental e urbanística"* (artigo 68.º, n.º 2, da Lei de Bases).

A definição do nível de intervenção da Administração e do "momento" em que o faz é decisiva para evitar eventual "monopólio" de créditos de edificabilidade, pelo que o funcionamento do modelo tem que estar definido e explicado antes da aplicabilidade do mesmo. Se a aquisição dos créditos à edificabilidade não for regulada, de forma a ser efetuada com o propósito subsequente da construção, poderá dar origem à retenção especulativa de créditos. Neste âmbito salienta-se o ocorrido durante várias décadas, em Portugal, com a retenção do solo urbano em lugares centrais e infraestruturados, não disponíveis no mercado por aguardarem valorização. Na ausência de regulação dos créditos à edificabilidade pode suceder o interesse da compra massiva dos mesmos, não para efeitos de execução de plano, mas com o propósito de retensão especulativa.

Em síntese: deixar o mercado funcionar *per si* já mostrou que tem levantado sérias limitações à transferência de títulos de edificabilidade, inclusivamente de impasse ou bloqueio nas fases de arranque do procedimento, neste processo o papel regulador do município é crucial, não devendo ser secundarizado face a lógicas de autoregulação.

4.4.6 Critérios equitativos aplicáveis à revisão dos PDM, em Portugal continental, com o enquadramento legal da LBGPPSOTU e o novo RJIGT

Tendo em vista a compreensão do que tem sido prática em Portugal continental, em termos de soluções perequativas adotadas nas revisões dos PDM mais recentes, designadamente das revisões publicadas com as alterações legislativas decorrentes da entrada em vigor da LBGPPSOTU e da revisão ao RJIGT de 2015, efetua-se seguidamente a análise regulamentar de alguns PDM que apresentam especificidades em termos da perequação e que foram publicados depois da entrada em vigor da LBGPPSOTU mas publicados ainda ao abrigo do RJIGT de 1999 (Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de setembro com as alterações subsequentes) e por conseguinte ainda antes da vigência da revisão ao RJIGT de 2015.

Posteriormente procede-se, em termos análogos, ao estudo regulamentar dos critérios constantes nos PDM publicados, em Portugal continental, ao abrigo do novo RJIGT de 2015 e até ao segundo semestre de 2018, sendo fixado este último limite por questões de delimitação do objeto de estudo.

4.4.6.1 Especificidades de algumas revisões de PDM públicados depois da LBGPPSOTU e antes da revisão ao RJIGT de 2015

A revisão do Plano Diretor Municipal de Loures[20] define em termos de critérios perequativos que a aplicação de mecanismos de perequação se realize no âmbito dos Planos de Pormenor ou das Unidades de Execução; a repartição da edificabilidade, com base no índice médio de utilização (IMU) (fixado para cada unidade de execução ou a totalidade do Plano de Pormenor); a repartição das áreas de cedência é efetuada com base no índice de cedência médio; prevê a repartição dos custos de urbanização; a particularidade em termos perequativos prende-se com a admissão de direitos de construção acima da edificabilidade média, por via de aquisição e transferência da potencialidade edificatória; quando o direito de construir for inferior à edificabilidade média e o proprietário não pretenda alienar o potencial edificatório é compensado através de um desconto em taxas (artigos 196.º a 199.º do regulamento do plano).

No PDM Cascais[21] a perequação compensatória no âmbito da revisão do plano (artigos 125.º a 129.º) concretiza-se também através de Planos de Urbanização, de Planos de Pormenor ou Unidades de Execução (por aplicação da área de cedência média, repartição dos custos de urbanização ou a compra e venda nos termos do RJIGT) ou indiretamente a todo o território municipal, com operações urbanísticas avulsas, através de taxas urbanísticas, cedências, compensações e incentivos (isenção ou redução das taxas; a particularidade em termos perequação reside na possibilidade de majoração do índice de edificabilidade).

Também o PDM Odivelas[22] define que a equidade e compensação (artigos 68.º e 71.º) da proposta de plano são garantidas através do índice médio de utilização e área de cedência média conforme delimitação de quatro unidades territoriais homogéneas; da repartição dos custos de urbanização a definir nos termos de programação de cada unidade de execução; do quociente a aplicar à taxa municipal de urbanização de uma operação urbanística, com vista a compensar o diferencial entre a Edificabilidade Concreta e a edificabilidade inerente ao IMU aplicável no local da operação urbanística; da constituição de uma bolsa municipal de terrenos, que lhe permita assegurar os mecanismos perequativos referidos, destinada a equipamentos e outros usos de interesse público bem como à compensação de edificabilidade no âmbito da gestão urbanística. A particularidade perequativa reside na abrangência da totalidade do território municipal por unidades

[20] O regulamento da revisão do plano foi publicado 2.ª série no Diário da República, N.º 117, através do Aviso n.º 6808/2015, de 18 de junho.

[21] O regulamento da revisão do plano foi publicado na 2.ª série do Diário da República, N.º 124, através do Aviso 7212-B/2015, de 29 de junho.

[22] O regulamento da revisão do plano foi publicado na 2.ª série do Diário da República, N.º 171, através do Aviso n.º 10014/2015, de 2 de setembro.

territoriais homogéneas, cada uma com um índice médio de utilização em função da respetiva especificidade.

No PDM de Armamar[23] os critérios de perequação compensatória (artigos 61.º a 63.º) são estabelecidos através das UOPG e Unidades de Execução definidas pelos Planos de Pormenor que venham a ser elaborados. Os mecanismos de perequação a aplicar são o índice médio de utilização, a cedência média e a repartição dos custos de urbanização. Os critérios definidos têm em conta a vinculação situacional do solo, diferenciando as áreas incluídas em RAN, REN ou ambas através de uma alteração da edificabilidade média em 40%, 30% ou 20% respetivamente. Admite também a possibilidade de transacção de edificabilidade, desde que dentro da área do Plano de Pormenor ou Unidade de Execução em causa (n.º 6 do art. 63.º). Neste caso a especificidade perequativa reside na consideração do vínculo situacional da propriedade através da atribuição de uma edificabilidade diferenciada, conforme a integração ou não em restrição de utilidade pública e o tipo de restrição em que o terreno se insere.

Também no PDM de Fornos de Algodres[24] em termos de execução do plano e perequação (79.º a 85º) a aplicação de mecanismos perequativos ocorrem no âmbito de Planos de Pormenor ou Unidades de Execução através do índice médio de ocupação do solo ou índice médio de utilização do solo, cedência média e repartição dos custos de urbanização. Em Áreas Urbanas de Génese Ilegal ao índice médio de utilização da unidade de execução ou instrumento de gestão territorial acresce a atual área de construção do aglomerado em apreço. São definidas UOPG, com Unidades de Execução para os territórios delimitados como AUGI. A particularidade perequativa reside neste caso na consideração das áreas já construídas em AUGI como um adicional ao índice médio de utilização.

O PDM de Cantanhede[25], define que a programação, execução e perequação do plano (artigos 95.º a 99.º) se efetue através da repartição de encargos e benefícios realizando-se os mesmos no âmbito de Unidades de Execução. Em termos de particularidade perequativa o plano prevê que o regime de cedência em espécie seja fixado para cada unidade operativa de planeamento e gestão, atendendo justamente à respetiva especificidade.

[23] O regulamento da revisão do plano foi publicado na 2.ª série no Diário da República, N.º 194, através do Aviso n.º 12387/2016, de 10 de outubro.

[24] O regulamento da revisão do plano foi publicado 2.ª série no Diário da República, N.º 204, através do Aviso n.º 13011/2016, de 24 de outubro.

[25] O regulamento da revisão do plano foi publicado na 2.ª série do Diário da República, N.º 237, através do Aviso n.º 14228/2015, de 3 de dezembro.

4.4.6.2 Revisões de PDM públicados com o enquadramento legal do RJIGT de 2015

O PDM de Campo Maior[26] prevê na respetiva proposta a programação, execução e critérios de perequação (artigos 78.º a 83.º). A aplicação da perequação compensatória usa como referência as UOPG e nos Planos de Pormenor que venham a ser elaborados, bem como as Unidades de Execução mesmo que não inseridas em UOPG. Os mecanismos de perequação a aplicar são edificabilidade média, área de cedência média e repartição dos custos de urbanização, sendo a edificabilidade média estabelecida em função das UOPG, Unidades de Execução e respetivo conteúdo programático, bem como da planta de ordenamento. A solução perequativa da proposta de revisão do PDM admite ainda dentro das UOPG, PP ou UE a compra e venda de edificabilidade.

O PDM da Figueira da Foz[27] define que a perequação compensatória de benefícios e encargos decorrente da execução do Plano (artigo 114.º) é aplicável no âmbito de unidade operativa de planeamento e gestão e em áreas a sujeitar a Plano de Pormenor ou Unidades de Execução. Os mecanismos de perequação a aplicar são a edificabilidade média, a cedência média ou a repartição dos custos de urbanização.

O conteúdo normativo do artigo 114.º do PDM da Figueira da Foz explicita ainda claramente quais são os objetivos da perequação compensatória, a qual visa a redistribuição das mais-valias atribuídas pelo plano aos proprietários, e por conseguinte integra apenas os desvios ou alterações decorrentes da proposta de plano (sublinhado nosso); visa contribuir na obtenção, pelo município, de meios financeiros para a realização das infraestruturas urbanísticas e pagamento de indemnizações; pretende também a disponibilização de terrenos e edifícios ao município para a implementação, instalação ou renovação de infraestruturas, equipamentos e espaços verdes de utilização coletiva, bem como para compensação de particulares e o estímuloo de oferta de terrenos para urbanização e construção, evitando-se a retenção dos solos com fins especulativos.

O PDM de Amarante[28] os mecanismos de perequação adotados (artigo 121.º) são edificabilidade média do plano, a área de cedência média e a repartição dos custos de urbanização, sem prejuízo da aplicação de outros designadamente os constantes do RJIGT.

[26] O regulamento da revisão do plano foi publicado na 2.ª série no Diário da República, N.º 220, através do Aviso n.º 14265/2016, de 16 de novembro.

[27] O regulamento da revisão do plano foi publicado na 2.ª série do Diário da República, N.º 179, através do Aviso n.º 10633/2017, de 15 de setembro.

[28] O regulamento da revisão do plano foi publicado na 2.ª série do Diário da República, N.º 162, através do Aviso n.º 9728/2017, de 23 de agosto.

É desde logo assumido um valor de 0,4 para a área de cedência média, exceto quando o uso for indústria ou armazenage, em que esse valor baixa para 0,3.

O Plano clarifica (n.º 1 do artigo 120.º) que o princípio da perequação compensatória é para ser aplicado quer nas Unidades de Execução e nas áreas sujeitas à execução sistemática mesmo que não estejam incluídas em unidade de execução. A taxação de mais-valias urbanísticas decorrentes de operações de reclassificação de solo rústico em urbano e de outras mais-valias fundiárias será objeto de regulamentação própria (artigo 118.º), assumindo o plano desde já que a câmara municipal pode considerar um mecanismo perequativo nas operações urbanísticas *não sistemáticas* sempre que haja a criaçãode mais-valias (n.º 2 do artigo 120.º).

Encontra-se também prevista a criação de um fundo municipal de sustentabilidade ambiental e urbanística (artigo 119.º), que integra parte das receitas resultantes da distribuição das mais-valias, taxa municipal de urbanização, do valor correspondente às compensações urbanísticas e outras receitas urbanísticas, com vista a promover a reabilitação urbana, a sustentabilidade dos ecossistemas e serviços ambientais, a criação, manutenção e reforço das infraestruturas, equipamentos ou áreas de uso público.

No PDM de Caminha[29] os critérios de perequação compensatória visam assegurar a justa repartição de benefícios e encargos decorrentes da execução do plano (artigo 68.º) ou seja corrigir as desigualdades decorrentes do plano. O princípio da perequação compensatória deve ser aplicado nos PP e nas UE (artigo 69.º) e os mecanismos de perequação a utilizar são designadamente a edificabilidade média, a cedência média e a repartição dos custos de urbanização (n.º 1 do artigo 70.º). De referir que o índice médio de utilização e as áreas de cedência são fixados nos respestivos PP, tomando como referência os valores que o PDM já define no âmbito dos conteúdos das Unidades Operativas de Planeamento e Gestão delimitadas (n.º 2 do artigo 70.º).

No PDM de Alcácer do Sal[30] o princípio de perequação compensatória aplica-se nas áreas a sujeitar a plano de urbanização, Plano de Pormenor ou nas unidades de execução. Os mecanismos de perequação a utilizar são nomeadamente o índice médio de utilização, a cedência média e a repartição dos custos de urbanização. O Plano remete para regulamento municipal a instituição de um fator de equidade, através de mecanismos de perequação indireta, para as situações de licenciamento ou de comunicação prévia assistemática e individualizada (artigos 108.º e 109.º).

[29] O regulamento da revisão do plano foi publicado na 2.ª série do Diário da República, N.º 32, através do Aviso n.º 1712/2017, de 14 de fevereiro.

[30] O regulamento da revisão do plano foi publicado na 2.ª série do Diário da República, N.º 209, através do Aviso n.º 13020/2017, de 30 de outubro.

No PDM de Grândola[31] os critérios de perequação são diretamente aplicáveis nas áreas a sujeitar a plano de urbanização, Plano de Pormenor ou nas unidades de execução. O índice médio de utilização, a cedência média e a repartição dos custos de urbanização são os mecanismos de perequação a aplicar, sem prejuizo dos definidos no RJIGT. O PDM institui também a necessidade de mecanismos de perequação indireta, para execução assistemática, através de um fator de equidade a definir em regulamento municipal (artigos 96.º e 97.º).

No PDM de Marvão[32] os critérios perequativos visam assegurar a justa repartição de benefícios e encargos decorrentes da execução do Plano e são aplicados no âmbito das unidades operativas de planeamento e gestão e nas áreas a sujeitar a Plano de Pormenor ou unidades de execução. Os mecanismos de perequação previstos são o índice médio de utilização, a cedência média e a repartição dos custos de urbanização (artigos 88.º e 89.º).

4.4.6.1 Síntese dos critérios perequativos utilizados na revisão dos PDM em análise

Na generalidade dos planos analisados a perequação e os instrumentos equitativos estão a ser aplicados no âmbito de Unidades Operativas de Planeamento e Gestão, dos Planos de Urbanização, dos Planos de Pormenor ou das Unidades de Execução.

No caso da proposta do PDM de Odivelas houve a opção de delimitação de quatro unidades territoriais homogéneas, definindo-se no âmbito das mesmas um índice médio de utilização e uma área de cedência média. Também no PDM de Caminha esses valores são desde logo definidos nas Unidades Operativas de Planeamento e Gestão e servem de referência aos PP a elaborar.

Os mecanismos de perequação mais utilizados são o índice médio de utilização, a área de cedência média e a repartição dos custos de urbanização.

Os PDM da Figueira de Foz e Amarante explicitam que a perequação se destina a redistribuir as mais-valias criadas pelo plano, fazendo com que os mecanismos perequativos se traduzam num ganho em termos de interesse público (sublinhado nosso), contribuindo designadamente para obtenção de terrenos e meios financeiros adicionais que possibilitem a realização das infraestruturas urbanísticas, equipamentos e espaços verdes, compensação de particulares e pagamento de indemnizações. Neste sentido o PDM de

[31] O regulamento da revisão do plano foi publicado na 2.ª série do Diário da República, N.º 239, através do Aviso n.º 15048/2017, de 14 de dezembro.

[32] O regulamento da revisão do plano foi publicado na 2.ª série do Diário da República, N.º 83, através do Aviso n.º 47/2018, de 30 de abril.

Armamar avança com a constituição de um fundo de sustentabilidade ambiental e urbanística.

Os PDM de Alcácer do Sal e Grândola expressam a necessidade de instituir um fator de equidade nas situações de execução assistemática e individualizada, através de mecanismos de perequação indireta a definir em regulamento municipal.

Em termos de política de solos verificam-se opções por constituição de uma bolsa municipal de terrenos, tendo designadamente em vista compensar o diferencial de edificabilidade ou a provisão de terrenos para equipamentos e usos de interesse público, bem como a cedência em espécie no âmbito da unidade operativa, são os casos dos PDM de Odivelas e Cantanhede respetivamente.

O PDM de Loures prevê a possibilidade de transferência de edificabilidade, em função da edificabilidade média definida para o Plano de Pormenor ou unidade de execução nos termos a regulamentar em PMOT. Já os PDM de Campo Maior e Armamar definem expressamente que a transação de edificabilidade ocorra dentro da área da UOPG, de Plano de Pormenor, de Plano de Urbanização ou da unidade de execução em causa.

Quando, de acordo com o preconizado na Lei de Bases se estabeleceram mecanismos de distribuição de encargos e benefícios destinados a compensar a valorização da biodiversidade ou da proteção de ecossistemas, teve-se em conta a vinculação situacional do solo, diminuindo gradativamente a edificabilidade média em áreas incluídas em RAN, REN ou ambas, é o caso de Armamar.

No âmbito da vinculação situacional do solo a proposta do PDM de Sintra (versão pós conferência de serviços datada de abril de 2016), a desenvolver no âmbito do estudo de caso, optou pela indiferenciação, definindo um direito abstrato de construção de 0.1 para todo o território independentemente das características intrínsecas do terreno, unidade territorial homogénea, restrições ou servidões que o integrem (artigo 86.º do regulamento do PDM). Foi, até à data, a primeira proposta de PDM a adotar esta solução no âmbito do novo enquadramento legal. Esta proposta viria a ser objeto de desenvolvimentos posteriores que declinaram tal opção, como a se verá posteriormente no âmbito do aprofundamento do estudo de caso.

5. Estudo de caso do PDM de Sintra

A escolha do estudo de caso do PDM de Sintra deve-se ao facto do exercício de revisão deste plano ser efetuada à luz da nova Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e da revisão ao Regime Jurídico dos Instrumentos de

Gestão Territorial, incorporando as alterações ocorridas na lei, nomeadamente em termos de classificação de solo, questões equitativas ou estabelecimento de estratégias territoriais ao nível da nuclearização e contenção de perímetros urbanos.

Acresce ainda o facto da elaboração da proposta de plano estar disponível ao público, no site do município, quase desde a génese do desenvolvimento da sua elaboração. A evolução das diversas versões da proposta estiveram *online* para consulta, foram expostas e debatidas antes do período da discussão pública definido no RJIGT. Este facto permitiu um conhecimento aprofundado da evolução do conteúdo da proposta, em antítese ao conhecimento da sua versão apenas do ponto de vista formal numa fase mais avançada. Neste sentido, o estudo de caso escolhido permite não apenas a análise da proposta submetida a discussão pública, mas também a avaliação das fases que a antecederam, com a adoção de soluções posteriormente abandonadas mas das quais se retiram ensinamentos, quer do potencial, quer das limitações que a mesma encerra, como se fundamentará no âmbito da análise do estudo de caso.

5.1 Caracterização do concelho

5.1.1 Enquadramento geográfico

O concelho de Sintra integra a Área Metropolitana de Lisboa (AML) e a sub-região da Grande Lisboa (NUTS III). O município ocupa cerca de 23% do território da respetiva sub-região, que corresponde a uma área aproximada de 319 Km^2. Localiza-se na margem norte da AML tendo como concelhos limítrofes: a norte o concelho de Mafra, a sul os concelhos de Oeiras e Cascais, a nascente os concelhos de Amadora, Odivelas e Loures e a poente o Oceano Atlântico.

Com uma população residente de 377835 habitantes, segundo os resultados definitivos dos Censos 2011, é o segundo concelho mais populoso logo a seguir a Lisboa. Representa no panorama nacional 3,57 % da população total, com um peso de 13,37 % face à Área Metropolitana de Lisboa e 19,82 % da população da Grande Lisboa.

A sede administrativa do município é a vila de Sintra, localizada na União das Freguesias de Sintra, uma das onze freguesias que compõem concelho, que integra ainda as cidades de Queluz e Agualva-Cacém.

O território de Sintra é bastante heterogéneo, destacando-se em termos orográficos a Serras de Sintra e da Carregueira, com 529 e 334 metros respetivamente. A Serra de Sintra localiza-se junto à Costa Atlântica e desenvolve-se na direção nascente-poente, estendendo a encosta sul para Cascais, enquanto Serra da Carregueira se encontra na

zona sudoeste do concelho. Com menor extensão e no limite norte o Rio de Cheleiros prolonga-se para sul em estreita faixa junto à Ribeira da Cabrela-Fervença. Com vocação essencialmente agrícola a área territorial de maior expressão situa-se abaixo dos 200 metros. Esta zona central é delimitada a nascente e poente por São das Lampas, Odrinhas, Negrais e Montelavar, incorpora a Granja do Marquês e Campo Raso, com extensões a sul até ao Linhó, Albarraque, Rio de Mouro, Agualva, Belas e Queluz. Abaixo dos 100 metros de altitude desenvolve-se a quase totalidade da zona costeira, interligada com a zona interior do concelho designadamente através das ribeiras do Falcão, da Samarra, do Magoito e de Colares (Câmara Municipal de Sintra, 2018).

O sistema de acessibilidades rodoviário e ferroviário estabelecem as ligações internas, bem como aos concelhos vizinhos. A infraestrutura rodoviária que integra o eixo urbano Lisboa/Amadora/Sintra é constituída pelo IC19/A37, eixo que apresenta também a maior densidade populacional do concelho. A distribuição de fluxos no contexto da AML são assegurados pelo eixo circular IC16/A16, entre a CREL e Lourel, e IC30/A16, que efetua a ligação do Lourel à A5 e zona sul do concelho. Três estradas regionais (ER) e quatro estradas nacionais (EN) completam a malha viária estruturante garantindo as ligações intra e inter concelhias, a saber, ER19 ER 247, ER249 e EN9, EN 117, EN249-3 respetivamente.

Em termos ferroviários o concelho é servido por duas linhas, a Linha do Oeste e a Linha de Sintra. A Linha do Oeste assegura as ligações aos concelhos de Torres Vedras, Caldas da Rainha, Leiria e Figueira da Foz. A linha de Sintra serve as zonas de maior densidade populacional efetuando as ligações aos concelhos de Amadora e Lisboa.

O concelho de Sintra destaca-se ainda pela riqueza ao nível do património cultural, natural, paisagístico, histórico, arqueológico e arquitetónico reconhecido mundialmente pela UNESCO como Paisagem Cultural Património da Humanidade, designadamente o Parque Natural Sintra Cascais, e o conjunto monumental e paisagístico da Vila e Serra de Sintra.

5.1.2 Enquadramento socio-económico

O concelho de Sintra possui, de acordo com a última reforma administrativa, 11 freguesias que apresentam uma enorme diversidade nas formas de ocupação, uso de solo e utilização do território, destacando-se a linha urbana, o interior rural, as serras e a costa atlântica. As características diferenciadoras do território de Sintra estão patentes na simultaneidade de realidades distintas, “onde se afirmam cidades metropolitanas, áreas de património mundial e vivênciass tradicionais de base rural, estruturas urbanas e estruturas costeiras, áreas de forte atratividade económica, em especial em matéria de bens transacionáveis e inovação industrial, contribuindo Sintra com 6% para o PIB (produto interno bruto) Nacional” (Relatório do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016, p. 143).

O município de Sintra representa o segundo concelho mais populoso do país, com uma população estimada para o ano de 2016 de 383 234. O eixo urbano concentra cerca 78% do total da população do concelho, registando-se também nestas áreas as maiores densidades. O crescimento mais significativo ocorreu na década de 60, 70 e 80, tendo-se verificado crescimentos populacionais de 56%, 81% e 15% respetivamente (INE), traduzinso-se em significativas carências habitacionais. Segue-se um período de infraestruturação e construção de habitação, sem contudo ser antecedida de planeamento ou capacidade da administração em influenciar o ordenamento do território e as soluções de desenho urbano

Na década de 90 ocorre um novo impulso de atratividade, registando-se uma subida de cerca de 39%, decorrente das diversas políticas nacionais e mesmo europeias ou internacionais, relativas ao investimento em infraestruturas pesadas, que se reflete na afirmação das áreas metropolitanas e da sua atratividade face a outros modelos de ocupação do território, bem como a mecanismos financeiros de acesso alargado ao crédito hipotecário (Relatório do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016, pp. 143 - 144).

O setor da construção civil afirma-se como motor da economia concelhia, em detrimento de outros setores como o agrícola, mas as intervenções ocorrem de forma atomizada e as soluções de ordenamento do território preconizadas nos planos territoriais, com particular destaque para as questões da mobilidade que ficam aquém do programado, acentuando-se as dificuldades de deslocação e disponibilidade de espaços públicos de fruição. A fraca atividade planificadora e a falta de execução do programado acentua as carências de equipamentos ou espaços verdes e inibe um adequado dimensionamento das infraestruturas, designadamente nas zonas que apresentam maior densidade.

No novo século a tendência de evolução populacional tem sido de consolidação, com crescimento, cifrando-se em cerca de 4% entre 2001 e 2011, sendo estimado pelo INE, um crescimento de apenas 1,2% para o periodo compreendido entre 2011 e 2016.

A evolução referida encontra-se descrita no gráfico seguinte.

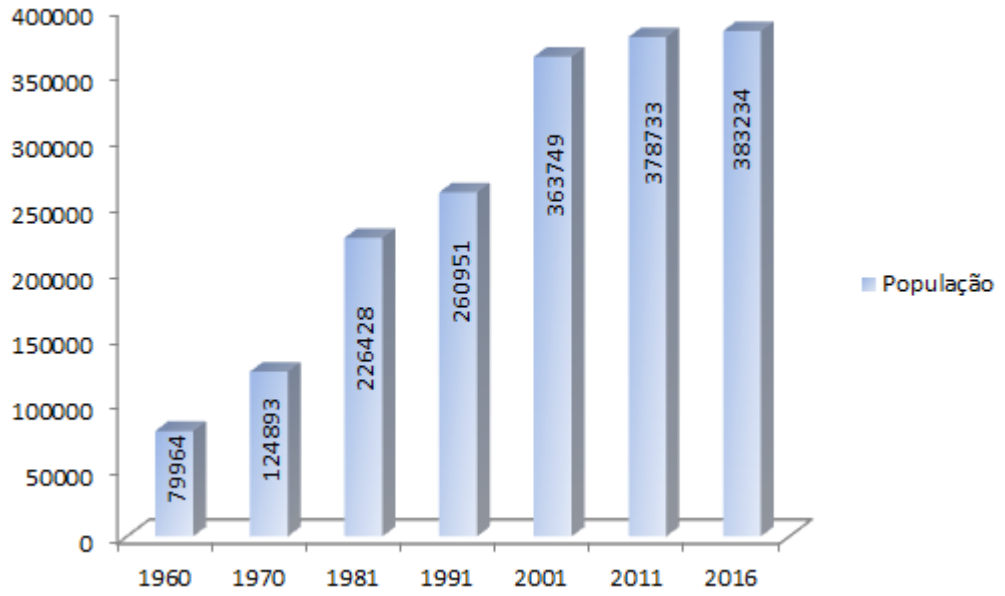


Gráfico 21 - Evolução da população residente no concelho de Sintra. Fonte: INE

Só no final da década de 90 é aprovado o PDM (Resolução de Conselho de Ministros n.º 116/99, de 4 de outubro), não obstante as versões anteriores servirem já de orientação aos processos de gestão urbanística. Do ponto de vista legal o PDM vem estabelecer regras de ocupação, uso e transformação do solo, passando o município a dispor de um instrumento orientador e regulador das intenções, projetos e intervenções que ocorrem no território municipal.

A crise financeira de 2008 revela a fragilidade da economia real e a facilidade de contágio a nível global dos sistemas financeiros. Neste contexto torna-se evidente uma mudança de paradigma ancurada na base económica local e que reforce a capacidade de resiliência do território a fenómenos externos. O concelho de Sintra perdeu capacidade atrativa em termos demográficos, entrando numa fase de estabilização, mas cria oportunidades para redesenhar o modelo de desenvolvimento territorial, impulsionando a partir dos recursos endógenos, da diversidade da realidade territorial, do seu capital humano e da capacidade competitiva para atração de investimento, nos campos da inovação e economia de bens transacionáveis (Relatório do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016, p. 145). O ordenamento do território assume neste âmbito uma importância preponderante de estruturação do território, se quer mais exequível para que se materialize, mas simultaneamente mais flexível, para que seja capaz de se ajustar e responder aos novos desafios que são também de equidade.

No que concerne à estrutura empresarial do concelho, continua assente em pequenas e médias empresas, verificando-se que cerca de 97% das empresas têm menos de 10 trabalhadores. Quanto ao valor acrescentado bruto das empresas não financeiras, o concelho de Sintra ocupava a quarta posição a nível nacional no ano de 2013. Nas atividades que registaram aumento de númeroo de empresas associadas, destaca-se o alojamento em cerca de 95%, telecomunicações com 62% e a agricultura, produção animal, caça e serviços relacionados, em cerca de 51%. O sector terciário é pervalecente no concelho, com um peso de 79% relativamente aos restantes postos de trabalho (Relatório do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016, p. 146).

Com execeção do setor agricola, onde Mafra assume uma posição prevalecente, segundo os dados do INE das empresas por setor de atividade económica, o concelho de Sintra posiciona-se na generalidade dos casos em segundo lugar, logo a seguir a Lisboa, com o maior número de empresas em todos os grupos de atividades económicas. O concelho destaca-se ainda na região de Lisboa pela predominância das atividades de industriais extrativas.

O concelho de Sintra denota também uma forte dependência face a municípios vizinhos, resultante designadamente da grande polaridade exercida por Lisboa em matéria de localização de emprego. Registou simultâneamente um crecimento na percentagem de residentes que trabalham ou estudam no município, um indicador do aumento da atratividade, resultante do incremento dos fluxos populacionais provenientes de Cascais e Mafra, territórios que constituem cerca de 70% do acréscimo total de fluxos registados no concelho (Relatório do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016, p. 148).

Do exposto constata-se que a exequibilidade e flexibilidade dos instrumentos de gestão territorial, em particular o modelo de desenvolvimento territorial do PDM enquanto elemento integrador da estratégia concelhia, tem por base e não pode deixar de dar resposta às dinâmicas sócio-económicas registadas no concelho.

5.2. Modelo de desenvolvimento territorial

A proposta de revisão do PDM de Sintra tem por base a definição do modelo de desenvolvimento territorial para Sintra (Modelo de Desenvolvimento Territorial, 2018) (MDT), que compreende uma síntese prospetiva relativa à dimensão estratégica de desenvolvimento que se pretende para o território do município (anexo 1).

A definição do MDT assenta na identificação dos pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças, tendo em vista potenciar as vantagens do território e mitigar as

ameaças e contratriedades existentes. Este diagnóstico conduziu à definição de um conjunto de estratégias com expressão territorial que se traduziram na visão para o concelho, desenvolvida através de eixos e objetivos estratégicos que prospetivam a situação futura desejável.

Assim o MDT estabelece a seguinte visão para o concelho de Sintra “A obtenção de um território ordenado, harmonioso e diversificado que promova o desenvolvimento económico sustentável numa perspetiva integrada – população, economia e ambiente –, e a valorização dos espaços que o compõem reforçando a sua identidade e melhorando a qualidade de vida das populações” (Modelo de Desenvolvimento Territorial, 2018, p. 15)

Neste âmbito é definido um diagrama de valores para o território de Sintra (Relatório do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016, p. 38).



Ilustração 1 - Diagrama de valores para Sintra. Fonte: CMS - relatório do PDM (revisão).

5.2.1 Eixos e objetivos estratégicos

A proposta de revisão do PDM de Sintra define quatro eixos estratégicos (Relatório do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016, p. 39) que resultam da visão definida, a saber, preservação e valorização do património e da identidade; valorização dos recursos existentes e dos ecossistemas; otimização e qualificação do solo urbano, e das suas redes, como suporte à qualidade de vida; apoio a uma economia dinâmica, inovadora e competitiva.

A preservação e valorização do património e da identidade constitui um dos recursos mais relevantes para a competitividade e afirmação do território de Sintra, que a proposta de plano prevê que seja valorizado e potenciado.

A valorização dos recursos existentes e dos ecossistemas visa a valorização e aproveitamento dos recursos naturais, designadamente espaços agrícolas, florestais, recursos geológicos, paisagísticos ou ecológicos. Pretende estimular as atividades económicas, empresariais, industriais e de turismo, bem como potenciar a sua conetividade com a preservação e integração de sistemas ambientais.

A otimização e qualificação do solo urbano, e das suas redes, como suporte à qualidade de vida, visa a otimização do solo urbano e das infraestruturas, numa perspetiva de sustentabilidade económica ambiental e social, procurando a eficiência, a utilização racional dos recursos e potenciandoa proximidade e identidade. No âmbito da dinâmica urbanística concretiza um esforço para reforçar centralidades, voltado para a contenção e requalificação dos espaços existentes, privilegiando medidas que incentivem a adoção de transportes públicos, mobilidade suave e qualificação da rede interconcelhia numa perspetiva de coesão territorial.

O apoio a uma economia dinâmica, inovadora e competitiva pretende afirmar o concelho em termos económicos com forte aposta no conhecimento, investigação e desenvolvimento, potenciando a criação de valor através da criatividade, do conhecimento e inovação, da qualificação dos recursos humanos, da regeneração de áreas industriais ou empresariais em unidades de base tecnológica.

Tendo como referência cada um destes eixos são estabelecidos os objetivos da proposta de plano (Relatório do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016, pp. 40-41) que seguidamente se elencam**.**

Para o eixo referente à preservação e valorização do património e da identidade, o plano define quatro objetivos estratégicos: a preservação da paisagem (natural e construída) e do património natural; a afirmação de Sintra como centralidade cultural e ambiental de exceção na região; a reabilitação, valorização e promoção dos núcleos históricos e do património histórico e etnográfico; o apoio e promoção das atividades produção e comercialização de produtos de origem municipal.

No eixo respeitante à valorização dos recursos existentes e dos ecossistemas, são estabelecidos sete objetivos estratégicos: a preservação dos habitats com valor biogeográfico; a valorização dos sistemas ambientais, com especial destaque para as áreas protegidas e zonas associadas a cursos de água, que sirvam o sistema ecológico municipal

e regional; a identificação do valor dos serviços prestados pelos ecossistemas; a criação e valorização das atividades associadas à orla costeira e aos espaços naturais de maior valor; a valorização e otimização dos solos com maior potencial agrícola e florestal; a aposta no turismo sustentável para o desenvolvimento da economia concelhia.

No Eixo definido como otimização e qualificação do solo urbano, e das suas redes, como suporte à qualidade de vida, constam os seguintes objetivos estratégicos: qualificar e diversificar a cidade e seus espaços urbanos, através reforço e criação de novas centralidades; contenção, consolidação e diversificação dos usos referentes aos aglomerados urbanos; requalificação e valorização urbana, de forma sistemática ou assistemática, com particular destaque para a qualificação do espaço público; otimização das infraestruturas, serviços e equipamentos no espaço urbano; reconversão dos territórios delimitados como AUGI; potenciar uma maior eficiência energética das cidades nos domínios público e privado; melhorar a articulação rodoviária, que integra as grandes ligações com a rede viária local, e a mobilidade interna; apostar na mobilidade sustentável, designadamente mobilidade elétrica, modos suaves e transporte público, na acessibilidade em meio urbano e na intermodalidade dos interfaces; adequação da oferta de estacionamento em meio urbano; potenciar da utilização da Linha do Oeste; aproveitar da dinâmica das infraestruturas aeroportuárias existentes.

Finalmente o eixo que retrata o apoio a uma economia dinâmica, inovadora e competitiva, estabelece os seguintes objetivos: valorização da agricultura e do turismo, designadamente em termos de escala, modernidade e inovação, como ancoragem económica sustentada; aposta na investigação e desenvolvimento (I&D) nos setores mais relevantes da economia; apoio e promoção de áreas estratégicas de oportunidade económica, científica e tecnológica; aproveitamento do capital humano, como vantagem competitiva e retorno económico; investimento em fatores de inovação, bem como nas infraestruturas e equipamentos de apoio à atividade económica; otimização dos recursos geológicos e do capital humano qualificado no domínio da indústria da pedra natural; ordenamento e regeneração de áreas industriais degradadas, promovendo novas centralidades e implantação de novas empresas qualificadas e ligadas à inovação; reconversão paisagística das áreas agredidas pela indústria da pedra natural.

5.2.2 Tradução gráfica do modelo de desenvolvimento territorial

O esquema do modelo de desenvolvimento territorial compreende a definição de unidades territoriais que representam áreas que agregam o mesmo objetivo central e cujos objetivos setoriais são também coincidentes.

Assim, com base nos eixos e objetivos estratégicos anteriormente estabelecidos, a proposta de plano define e caracteriza seis unidades territoriais, a saber, “cidade policêntrica”, “zona económica especializada”, “serras”, “ruralidade atlântica”, “litoral urbano”, “interior rural” (Relatório do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016, p. 42 e ss).



Ilustração 2- Esquema do Modelo de Desenvolvimento Territorial. Fonte: CMS - relatório do PDM (revisão) p.178.

Cada unidade territorial configura uma certa homogeneidade em termos da vertente estratégica que se prospetiva para o município, servindo de base ao processo de revisão do plano.

5. 2.2.1 A cidade policêntrica

Compreende o eixo urbano de Sintra/Lisboa onde se verifica a maior densidade populacional, encontra-se circunscrito a norte pela A16 e a sul pela A5, tendo a "espinha dorsal ancorada no IC 19. Compreende áreas urbanas, consolidadas e infraestruturadas, mas apresenta também um défice significativo de espaços públicos qualificados, zonas verdes e equipamentos.

A zona sul do IC19 integra territórios muito diversos, alguns consolidados outros não completamente estabilizados e relativamente dispersos. Não se regista uma estrutura funcional e territorial assumida nem uma hierarquia de zonas residenciais, industriais ou empresariais. Estas últimas assumem-se como polos aglutinadores num triângulo empresarial que integra a Abrunheira/Albarraque, o Parque Ciênca e Tecnologia da Região de Lisboa e o aproveitamento das sinergias e infraestruturas existentes noTagus Park.

Para esta unidade territorial o plano define objetivos que compreendem: a criação de condições para o reforço das centralidades, através da diversificação de usos e requalificação dos espaços urbanos; a melhoria da qualidade de vida das populações através de intervenções integradas que incrementem qualidade ao solo urbano enquanto substrato da atividade humana; o aumento da competitividade dos polos industriais e empresariais, afirmando-se como espaços de criação de emprego e atratividade de população jovem, apostando no seu ordenamento, investigação e desenvolvimento.

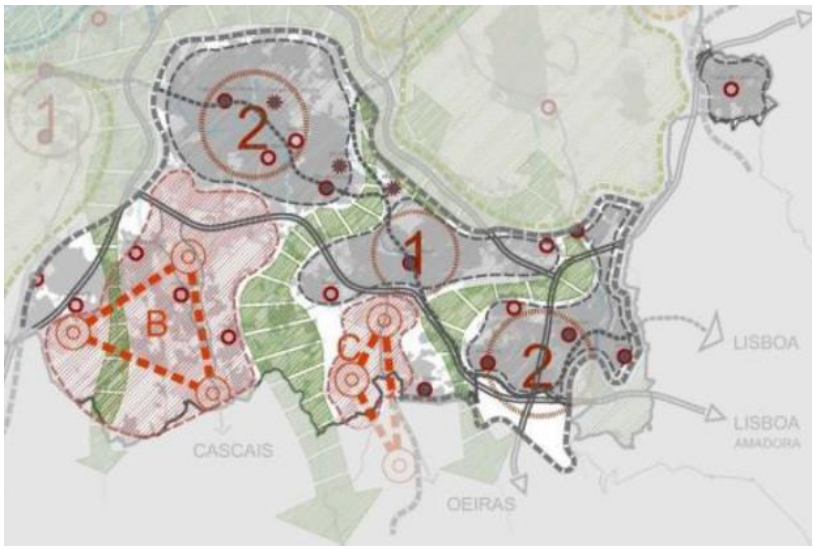


Ilustração 3 - Unidade Territorial "cidade policêntrica". Fonte: CMS - relatório do PDM (revisão) p. 44.

5.2.2.2 Zona económica especializada

O espaço localiza-se entre a Base Aérea n.º 1 e os núcleos com importância histórica na indústria da pedra, designadamente Pero Pinheiro, Maceira e Montelavar. Esta área encontra-se relativamente fragmentada, coexistindo de forma pouco qualificada e simultâneamente núcleos históricos urbanos, agricultura, zonas industriais ou agricultura.

Para este território o plano define os seguintes objetivos: otimizar o aproveitamento dos recursos endógenos, com particular destaque para recursos geológicos, agrícolas e florestais; promover a regeneração do território, reconversão paisagística de pedreiras; dinamizar a indústriaa existente e potenciar usos complementares associados à investigação e desenvolvimento (I&D), nomeadamente através da da criação de *clusters*.



Ilustração 4 – Unidade Territorial “Zona económica especializada”. Fonte: CMS - relatório do PDM (revisão) p. 45

5.2.2.3 Serras

A unidade territorial “Serras” compreende as Serras de Sintra e da Carregueira, que se afirmam pelo elevado valor ecológico, natural e paisagístico, onde se podem encontrar alguns recursos aquíferos. Neste sentido distinguem-se os principais objetivos propostos pelo plano: preservação e valorização do património natural e cultural existente; aumento da oferta turística, com aposta na diversidade e qualidade sustentáveis; requalificação urbana e patrimonial do centro histórico de Sintra como âncora de identidade e competitividade; criar uma conexão entre as duas serras, Serra de Sintra e Serra da Carregueira, através de um corredor ecológico, funcionando simultâneamente como remate do eixo urbano de Sintra e elo de ligação da zona nascente e poente do concelho.



Ilustração 5 – Unidade Territorial “Serras”. Fonte: CMS - relatório do PDM (revisão), p. 46.

5. 2.2.4 Ruralidade Atlântica

A “Ruralidade Atlântica” localiza-se na zona adjacente à orla costeira e apresenta um elevado valor turístico e lúdico. Compreende grande parte da área do Parque Natural Sintra Cascais e integra importantes sistemas naturais, associados, designadamente, à orla costeira, às bacias hidrográficas e a áreas de elevado valor natural, paisagístico e ecológico. Registam-se ainda pequenos aglomerados, com identidade e história, que contribuem para a heterogeneidade que caracteriza o território do concelho de Sintra.

Constituem principais objetivos do plano: contenção e concentração os aglomerados urbanos, designadamente através do combate à dispersão urbana; apostar na preservação e valorização dos centros urbanos; fomentar o aproveitamento económico do solo, designadamente através da agricultura, do aproveitamento florestal ou do turismo rural.

Esta Unidade territorial correlaciona-se de forma muito próxima com a Serra de Sintra e com a orla costeira. Caracteriza-se pela existência de um corredor central, com orientação norte/sul, que têm uma função central na ligação de áreas com elevado valor ecológico, designadamente os subsistemas associados às bacias que se desenvolvem de forma perpendicular à orla costeira.



Ilustração 6 – Unidade Territorial “Ruralidade Atlântica”. Fonte: CMS - relatório do PDM (revisão), p. 47.

5.2.2.5 Litoral Urbano

O “Litoral Urbano” corresponde à unidade territorial de frente atlântica urbana de Sintra, compreendida entre a Praia das Maçãs/Praia Grande e Azenhas do Mar. Esta frente litoral assume funções de centralidade não repetíveis em nenhum outro ponto da orla costeira do território de Sintra. Integra funções habitacionais, económicas e de turismo, em estrita relação com a orla costeira e as zonas balneares de maior dimensão. É um local suportado por alguns equipamentos e serviços, que o tornam mais resiliente à sazonalidade que carateriza a orla costeira. Nesta unidade são definidos os seguintes objetivos: criar e incentivar uma oferta turística qualificada e diversificada; valorização de atividades associadas à orla costeira como suporte à atividade lúdica e turística; reforço da centralidade e otimização do solo urbano, combatendo a dispersão urbana.

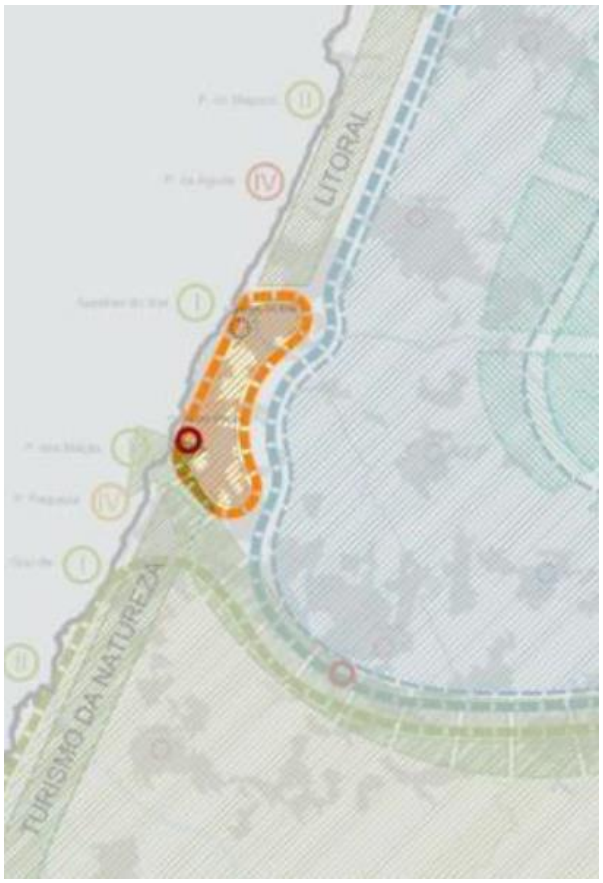


Ilustração 7 – Unidade Territorial “Litoral urbano”. Fonte: CMS - relatório do PDM (revisão) p. 48.

5.2.2.6 Interior Rural

O território do “interior rural” compreende os espaços localizados a nordeste do concelho, que integram uma grande zona húmida com forte potencial agrícola, onde o cadastro se encontra pouco fracionado. Para esta área o plano elenca os seguintes objetivos: potenciar e aumentar o aproveitamento agrícola do solo; conter e concentrar os aglomerados urbanos, designadamente através do combate a dispersão urbana e da valorização dos núcleos existentes; reconversão paisagística de pedreiras abandonadas.



Ilustração 8 – Unidade Territorial “Litoral urbano”. Fonte: CMS - relatório do PDM (revisão), p. 49.

5.2.3 Considerações sobre o modelo de desenvolvimento adotado

O modelo de desenvolvimento territorial representou uma clara opção de que a proposta de ordenamento do PDM, respetiva classificação e qualificação do solo, fossem precedidas de uma visão estratégica relativa ao que se pretende para o território concelhio.

A aceitação da proposta desenvolvida foi legitimada pela aprovação da assembleia municipal. Fundada nos objetivos e eixos estratégicos o modelo de desenvolvimento procede à delimitação de unidades territoriais, congregando cada uma dessas unidades características próprias que as distinguem entre si. É neste sentido que se efetua, por exemplo, a distinção entre “litoral urbano” e “ ruralidade atlântica”, ou “cidade policêntrica” e “zona económica especializada”.

O modelo de desenvolvimento coloca, desde logo, em evidência a enorme heterogeneidade existente no território de Sintra. As seis unidades territoriais delimitadas têm diferentes vocações e como tal a qualificação do uso de solo também deverá traduzir essa diversidade.

Outra estratégia transversal a todo o modelo é o combate à dispersão urbana, com um enfoque na contenção dos núcleos urbanos, patente nos eixos e objetivos definidos de concentração, valorização e qualificação. Este desiderato, aparentemente evidente e

consensual no sentido de potenciar a rentabilização de infraestruturas equipamentos, decorre também da própria legislação aplicável ao ordenamento do território. Contudo não poderá cingir-se a mero exercício de aritmética ou simples radiografia do território, terá que incorporar uma prática de prognose do que se pretende alcançar com a proposta de plano.

As questões da rede mobilidade e transportes não aparecem aprofundados na proposta. Ao nível das infraestruturas viárias e de transportes é determinante que estas constituam o esqueleto estruturante da malha edificada e não o contrário, para que não se desenvolvam aleatoriamente de acordo com intervenções assistemáticas e atomizadas. É igualmente importante garantir uma oferta diversificada de equipamentos distribuídos pelo território de acordo com as necessidades dos aglomerados e hierarquia de funções definidas, reduzindo picos de afluência, congestionamento e sobrecarga de alguns locais. As questões da mobilidade sustentável, sensibilização e criação de circuitos para a utilização de modos suaves de deslocação são, no âmbito do ordenamento do território, determinantes para incrementar a qualidade de vida das populações.

A preservação do património e identidade, primeiro eixo estratégico considerado na proposta de revisão do PDM, considerado da maior importância para a afirmação da identidade do concelho e preservação de um património cultural não se encontra consonante com a pretensão de revogar o Plano de Urbanização de Sintra. As especificidades e vulnerabilidade deste território conduziu à elaboração, em 1949, da proposta do Anteplano de Urbanização de Sintra, que várias décadas mais tarde foi convertido em Plano de Geral de Urbanização de Sintra (publicado no Diário da República, 2.ª série, Declaração de 16 de maio de 1996). Com efeito não é a escala do PDM a mais indicada para tratar em pormenor uma área de elevada sensibilidade que carece de regulamentação detalhada ao nível da parametrização da malha edificada e elevada regulação no âmbito dos parques públicos e zonas verdes.

No eixo estratégico referente à economia dinâmica, inovadora e competitiva constata-se que há um incremento na delimitação dos espaços de atividade económicas, designadamente na zona norte do concelho, entrosadas e intercaladas por espaços habitacionais. Na zona norte do concelho trata-se de empresas ligada à indústria da pedra e rochas ornamentais, geradoras de com tráfego pesado, ruídos e resíduos que dificilmente são conciliáveis com as funções urbanas. Torna-se assim fundamental a definição da malha viária de suporte ao incremento de tais funções.

5.3 Modelo de ordenamento

Com base nas áreas estratégicas de intervenção definidas no MDT a proposta de ordenamento do plano, tendo em vista uma solução integrada, de conjunto e de valorização do território, vem proceder à definição de Unidades Operativas de Planeamento e Gestão. Estas podem ser concretizadas através de Unidades de Execução ou planos territoriais, para a totalidade da UOPG ou parte desta, permitindo desta forma e com alguma flexibilidade acolher iniciativas públicas, privadas ou ambas.

Assim, tendo em vista a tradução na proposta de ordenamento do eixo que o MDT define como “preservação e valorização do património e da identidade” foi delimitada a UOPG da Praia das Maçãs e Azenhas do Mar, permitindo a afirmação do litoral atlântico e dos respetivos aglomerados costeiros que a compõem.

O eixo de “valorização dos recursos existentes e dos ecossistemas”, bem como o de “otimização e qualificação do solo urbano, e das suas redes, como suporte à qualidade de vida” encontra tradução na proposta de ordenamento com a definição de três UOPG (Parque da Ribeira da Laje, Parque da Ribeira das Jardas, Parque da Carregueira/Rio Jamor) que potenciam a integração de sistemas ecológicos e paisagísticos numa rede estruturada capaz de qualificar o solo urbano e otimizar as infraestruturas existentes. Pretende-se com a delimitação destas UOPG criar áreas de descompressão urbana e de lazer, promovendo a conetividade ecológica de espaços densamente povoados.

O MDT define ainda como eixo estratégico o “apoio a uma economia dinâmica, inovadora e competitiva”, assente na qualificação dos recursos humanos, criatividade, investigação e desenvolvimento. Visa a regeneração e requalificação de áreas industriais e empresariais. Neste âmbito são delimitados oito UOPG com o intuito de potenciar a atratividade económica do concelho. A UOPG parque ciência e tecnologia, associada a uma malha urbana multifuncional, visa o desenvolvimento de um pólo relacionado à educação, ciência e tecnologia.

As UOPG do parque empresarial de Pero Pinheiro/Montelavar e do parque empresarial de Morelena têm o propósito do reforço e regeneração das atividades económicas associadas à indústria das rochas ornamentais, visando a qualificação ambiental destes territórios e a requalificação dos núcleos habitacionais existentes.

A delimitação das restantes cinco UOPG, parque empresarial do Ral, parque empresarial de Mem Martins, parque empresarial da Abrunheira, parque empresarial de Linhó/Manique e parque empresarial da Bela Vista, visam a reestruturação da estrutura territorial, qualificação do espaço público, regeneração de atividades económicas,

revitalização de espaços obsoletos existentes e qualificação dos núcleos habitacionais contíguos. A proposta de plano prevê para estas UOPG a reestruturação fundiária da propriedade e a realização de importantes infraestruturas rodoviárias como forma de responder a necessidades diferenciadas de utilização do espaço de novos investimentos (Relatório do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016, p. 189).

Do exposto resulta que existe uma tradução das estratégias definidas no modelo territorial de desenvolvimento para o modelo de ordenamento através de planos territoriais, UOPG ou Unidades de Execução, construindo a proposta de acordo com os objetivos preconizados. Não obstante, designadamente na zona norte do concelho, revela-se de difícil compatibilização os espaço industriais propostos com a proximidade de zonas habitacionais. A ausência de uma malha viária estruturante de suporte agudiza ainda mais estas dificuldades.

5.3.1. Classificação e qualificação do solo

A classificação e qualificação da proposta de plano procuraram um equilíbrio entre a disponibilização de solo rústico e a utilização de solo urbano em termos de edificabilidade.

No solo rústico visou preservar a sua vocação intrínseca em função do uso dominante, privilegiando designadamente a preservação dos espaços naturais e de maior sensibilidade ambiental, os espaços florestais ou agrícolas. A admissibilidade de edificação restringiu-se ao estritamente necessário para o cumprimento das categorias admissíveis, incentivando-se a adoção de medidas que visem o emparcelamento do solo.

No que diz respeito ao solo urbano as categorias adotadas traduzem a multifuncionalidade e equilíbrio dos diversos usos, verificando-se a utilização mais intensiva do solo em termos de edificabilidade, onde se destacam as centralidades que se encontram morfologicamente estabilizadas.

Nos pontos seguintes sintetiza-se os conceitos, a metodologia e as fontes de informação utilizadas para a classificação e qualificação do solo, bem como a quantificação global dos valores decorrentes da proposta de plano.

5.3.1.1 Qualificação solo urbano

Com base no enquadramento legal vigente, designadamente da definição e relação entre os conceitos de *área urbana consolidada*, *perímetro urbano*, *solo urbanizado*, *edificação* e *tecido urbano* (Decreto Regulamentar n.º 9/2009, de 29 de maio e Lei n.º 31/2014, de 30 de maio) foram utilizadas as fontes de informação: cartografia, fotografia

aérea, cartas militares, cadastro rústico, carta de uso e ocupação de solo, compromissos urbanísticos, equipamentos, cadastro de infraestruturas, paragens de transportes públicos. Cumulativamente foram também consideradas as servidões e restrições de utilidade pública com influência na área de intervenção, designadamente REN, RAN, povoamentos florestais percorridos por incêndios, regime florestal, habitats classificados, rede hídrica e *zonas consolidadas*. Nestas últimas foram tidas em consideração as edificações existentes e respetiva área de influência que se quantificou em 25 m, assumindo que quando as edificações distam entre si 50 m comportam no espaço intersticial uma terceira construção. A junção de perímetros urbanos que distem menos de 100 metro entre si, frentes urbanas com profundidade máxima de 30 metros do lado oposto a arruamento urbanizado e edificado. A metodologia adotada compreende a introdução da informação referenciada em sistema de informação geográfica (SIG) para determinação do perímetro urbano, considerando os objetivos estratégicos e o modelo de desenvolvimento territorial do plano (Relatório do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016, p. 235 e ss.).

No que respeita à qualificação de solo, o plano define as seguintes categorias e subcategorias de solo em função dos usos dominantes: como categorias define os *espaços centrais*; os *espaços habitacionais*; os *espaços urbanos de baixa densidade*; os *espaços de atividades económicas*; os *espaços de uso especial*; como subcategorias os *espaços habitacionais 1*, os *espaços habitacionais 2*, os *espaços de equipamentos*, os *espaços de infraestruturas*, os *espaços turísticos* e *espaços verdes urbanos*.

Os *espaços centrais* compreendem áreas urbanas de usos mistos, que integram espaços de usos maioritariamente habitacionais e dispõem de uma concentração diversificada de atividades terciárias, ou podem vir a desenvolvê-las a partir de um reforço das mesmas. A definição desta categoria passa pela análise da concentração do elementos presentes nas fontes de informação, a saber, estações e áreas de influência, análise do edificado ao nível dos serviços, abastecimento e consumo, atividades económicas, serviços de turismo, equipamentos. Em termos quantitativos os espaços centrais representam 1,44% do solo urbano e correspondem aos centros das cidades (Relatório do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016, pp. 264-266).

Os *espaços habitacionais* correspondem a zonas complementares às áreas centrais dos principais aglomerados e cidades. Desdobram-se em duas subcategorias segundo a morfologia predominante, *espaços habitacionais 1* e *espaços habitacionais 2*. Nos primeiros predomina o uso habitacional em edifícios plurifamiliares com mais de três pisos, correspondendo maioritariamente a conjuntos urbanos de edifícios em quarteirão ou em banda. Os segundos correspondem a edifícios unifamiliares ou plurifamiliares até três

pisos de uso dominante habitacional e que apresentam um elevado nível de compactação ou de urbanização. Ao nível das fontes de informação para esta categoria foram considerados os seguintes elementos: identificação do edificado ao nível da tipologia de construção e da densidade habitacional. Os espaços habitacionais representam 47,4 % do solo urbano, dos quais 13,9% são *espaços habitacionais 1* e 33,51% *espaços habitacionais 2* (Relatório do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016, pp. 267-269).

Os *espaços urbanos de baixa densidade* correspondem a áreas de caráter híbrido e fragmentado e que apresentam deficiências ao nível do espaço público e da oferta de infraestruturas e equipamentos. A sua expressão é significativa nas AUGI e nos aglomerados a norte e poente da A16. Estes espaços representam 20,65% do total do solo urbano (Relatório do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016, pp. 270-272).

Os *espaços de atividades económicas* desagregam-se em *espaços industriais* e *espaços de atividades económicas* segundo o uso predominantes, sendo que estes últimos incluem espaços de armazenamento e logística, comércio ou serviços. Para a definição desta categoria de espaços correspondem às principais áreas empresariais do concelho e foram consideradas como fontes de informação as atividades económicas de base cartográfica distinguindo abastecimento e consumo, pedreiras, áreas industriais e serviços em geral. Esta categoria de espaço representa 18% do solo urbano (Relatório do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016, pp. 273-274).

Os *espaços de uso especial* apresentam necessidades especiais ao nível da ocupação do solo e caracterizam-se por espaços destinados a equipamentos, infraestruturas estruturantes e espaços turísticos, desagregando-se nas subcategorias de *espaços de equipamentos*, *espaços de infraestruturas estruturantes* e *espaços turísticos*. Para a sua delimitação foram utilizado o inventário municipal de equipamentos, os atributos de base cartográfica por tipologia de edifício, as infraestruturas estruturantes, os reservatórios de água, os interfaces, os espaços e equipamentos turísticos projetados e previstos. Os equipamentos e usos turísticos são compatíveis com outras categorias de espaço em solo urbano, pelo que foram delimitadas apenas as áreas de maior expressão territorial. Em termos numéricos cerca de 5% é destinado aos equipamentos, 2,3% às infraestruturas estruturantes e com reduzida expressão de apenas 0,2% ao turismo. Representam no seu conjunto 7,5 % do total do solo classificado como urbano (Relatório do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016, pp. 274-276).

Na categoria de *espaços verdes* foi considerado as parcelas de espaços verdes identificadas em SIG municipal e a rede hidrográfica. Foram também definidas novas áreas associadas à construção de grandes parques urbanos em articulação com cursos de água

existentes em ambiente urbano. Em termos globais os grandes espaços urbanos representam aproximadamente 5% do solo urbano (Relatório do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016, pp. 276-277).

Em termos quantitativos totais a área classificada como solo urbano representa 26% da área total concelhia (8421 hectares) representando os espaços livres e expectantes dentro dos perímetros urbanos 18,5 % da área total afeta a solo urbano (1559 hectares). Os *espaços habitacionais* são os mais expressivos com 47,4% da área classificada como solo urbano, seguem-se os espaços de baixa densidade com 20,6% do solo urbano, sendo a terceira posição ocupada pelos *espaços de atividades económicas* com aproximadamente 18%. Os *espaços para equipamentos* em conjunto com os *espaços verdes* perfazem 10% do solo urbano, revelando-se com pouca expressividade os *espaços de usos especiais*. Verifica-se em termos globais uma redução de 6% do solo urbano face ao PDM atualmente em vigor (Relatório do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016, pp. 242-278).

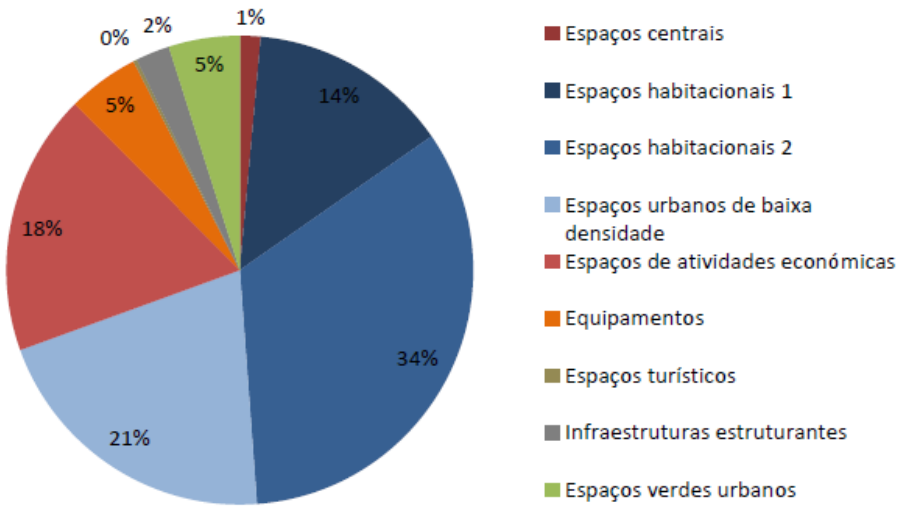


Gráfico 22- Distribuição do espaço por categoria de espaço. Fonte: relatório do PDM.

Do anteriormente referido decorre que mesmo dentro de solo urbano a capacidade edificativa é muito diferenciada, dos espaços centrais que reportam ao cumprimento do valor modal, sendo que nas zonas densamente povoadas pode ser superior à dezena de pisos, até aos espaços de baixa densidade, cuja altura da edificação não poderá, em regra, ultrapassar os 7 metros.

5.3.1.2 Qualificação solo rústico

A qualificação do solo rústico da proposta de plano tem por base o conceito de solo rústico que, de acordo com o artigo 10.º da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, é definido como

"aquele que, pela sua reconhecida aptidão, se destine, nomeadamente, ao aproveitamento agrícola, pecuário, florestal, à conservação, valorização e exploração de recursos naturais, de recursos geológicos ou de recursos energéticos, assim como o que se destina a espaços naturais, culturais, de turismo, recreio e lazer ou à proteção de riscos, ainda que seja ocupado por infraestruturas, e aquele que não seja classificado como urbano".

A metodologia adotada é análoga à do solo urbano designadamente nas fontes de informação, servidões e restrições consideradas tendo em vista a identificação de solos com vocação rústica, designadamente espaços naturais, florestais ou agrícolas. A estes espaços acrescem todas as áreas que não são classificadas como urbanas, dado que em termos legais o solo rústico compreende os solos que não sejam classificados como urbanos (artigo 6.º, n.º 2, alínea i), do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto).

A proposta de plano define para o solo rústico a categoria de espaços naturais, desdobrado em três subcategorias com regimes de salvaguarda e usos diferenciados; os espaços florestais, também divididos em duas subcategorias sendo a primeira mais restritiva que a segunda; os espaços agrícolas; os espaços de exploração de recursos; os espaços de atividades industriais; os espaços de ocupação turística e os espaços de equipamentos e infraestruturas.

Das categorias e subcategorias de espaço enunciadas destacam-se os espaços naturais (de nível um, dois e três) pela elevada expressão que assumem no solo rústico. Os *espaços naturais 1* estão sujeitos a regimes de salvaguarda mais exigentes em benefício de outras categorias de espaço. Os *espaços naturais 2* já admitem o uso florestal e os *espaços florestais 3* além do uso florestal admitem atividade silvopastoril.

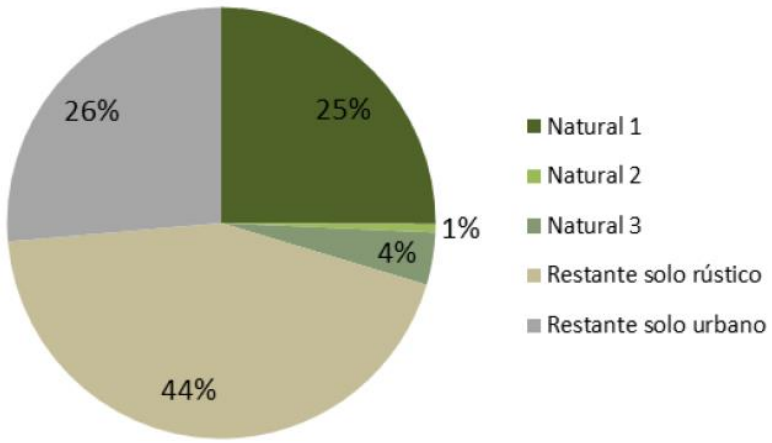


Gráfico 23- Distribuição dos espaços naturais no concelho. Fonte: relatório do PDM.

Seguido dos espaços naturais, os espaços agrícolas são a segunda categorias com maior representatividade no solo rústico destacando-se a sua predominância na zona norte do concelho designadamente na União das Freguesias de São João das Lampas e Terrugem e União das Freguesias de Almargem do Bispo, Pêro Pinheiro e Montelavar, com 14,58% e 11,86% respetivamente, tendo como referência o total do solo rústico (Relatório do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016, p. 253).

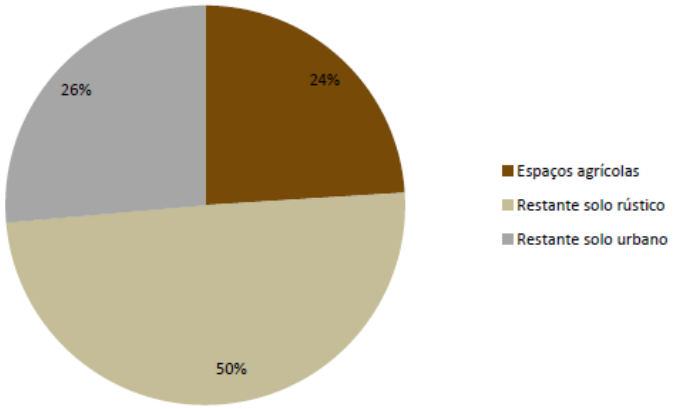


Gráfico 24- Distribuição dos espaços agrícolas no concelho. Fonte: relatório do PDM.

Com menor expressão encontram-se os espaços florestais, 5,11%, 2,62% e 2,39% face ao total do solo rústico, na União de Freguesias de São João das Lampas e Terrugem, União das Freguesias de Almargem do Bispo, Pêro Pinheiro e Montelavar e União das Freguesias de Sintra respetivamente (Relatório do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016, p. 251).

Os *espaços de exploração de recursos,* designadamente geológicos e energéticos representam um peso de 0,28% na União de Freguesias de São João das Lampas e Terrugem e 0,18% na União das Freguesias de Almargem do Bispo, Pêro Pinheiro e Montelavar, em relação ao total do solo rústico (Relatório do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016, p. 256).

Os *espaços de ocupação turística* são áreas vocacionadas para atividades turísticas no espaço rural, destinadas à edificação de muito baixa densidade, com um peso total no solo rústico de 0,8%. Entre várias freguesias a União de Freguesias de Sintra é a que assume maior peso com 0,37%. As fontes de informação utilizadas compreendem a listagem de empreendimentos turísticos apreciados favoravelmente pelas entidades competentes, verificação de licenciamentos com uso turístico a decorrer e análise das classes de espaço de turísmo admitidas no PDM em vigor (Relatório do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016, pp. 259-260).

Os *espaços de atividade industriais* localizam-se na zona norte do concelho e têm pouca expressividade no total do solo rústico, representando apenas 0,36%. Destinam-se à edificação de atividades afetas ao aproveitamento de produtos agrícolas, pecuários, florestais, geológicos e energéticos (Relatório do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016, p. 258).

Por último os *espaços de equipamentos e infraestruturas* correspondem a áreas de equipamentos e infraestruturas de utilidade pública e representam 2,75% da totalidade do solo rústico (Relatório do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016, p. 262).

Em termos quantitativos globais o solo rústico representa 74% da área total do concelho (23501 hectares), representando um incremento de 6% (1710 hectares) face ao PDM em vigor. As categorias ou subcategorias de espaço mais representativas em relação ao total do solo rústico são os *espaços naturais 1* com um peso de 34%, seguidos dos espaços agrícolas e florestas com um peso de 32,6% e 22,2% respetivamente (Relatório do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016, pp. 243,262 e 263).

Do exposto decorre que as várias categorias e subcategorias de solo rústico representam pesos muito diferenciados face à área total ocupada pelo solo rústico, verificando-se que os usos e capacidade edificativa admitidos determinam diferentes níveis de rentabilidade do solo que importa ter em consideração em termos de equidade da proposta de plano.

5.3.2 Considerações sobre a classificação e qualificação do solo

A proposta de plano define uma edificabilidade gradativa para as diversas categoriais de solo definida através do índice de utilização (definido no Decreto Regulamentar n.º 9/2009, de 29 de maio), cujo valor traduz a utilização mais ou menos intensiva do solo, e que se traduz pelo quociente entre a área total de construção e a área de solo a que o índice diz respeito. Assim, os espaços naturais e alguns espaços florestais (subcategoria relativa à produção e conservação da natureza e da biodiversidade) não admitem qualquer capacidade edificativa. Já os restantes espaços florestais (subcategoria que integra as áreas que mesmo tendo potencial de produção florestal admite em termos complementares a integração de atividades silvopastoris ou agrícolas) permitem um índice de utilização de 0,02. Seguem-se os espaços de equipamentos e infraestruturas com 0,03 de índice de utilização, sendo os espaços de ocupação turística e os espaços de atividades industriais as categorias que admitem maiores índices de utilização em solo rústico, com 0,05 e 0,6 respetivamente.

No solo urbano as categorias de espaços centrais e de espaços habitacionais, correspondem genericamente a zonas mais consolidadas e urbanizadas, que fomentam as características morfotipológicas do tecido urbano favorecendo a multifuncionalidade e diversificação de usos, sendo que a edificabilidade é dada pelo valor modal. Para as restantes categorias definidas no solo urbano, com exceção das categorias dos espaços verdes e dos espaços especiais – infraestruturas para os quais não é admitida edificabilidade, os restantes têm uma intensidade de edificação gradativa, como as categoria de espaços especiais - turísticos e espaços urbanos de baixa densidade a registar um índice de utilização de 0.2, a categoria de espaços especiais de equipamentos 0.3. A registar o valor mais elevado encontram-se os espaços de atividades económicas com um valor de 0,6. Verifica-se que a proposta de plano efetua um aproveitamento do solo em função do uso dominante, separando usos incompatíveis e favorecendo a coexistência de usos complementares, ajustando a capacidade edificativa à respetivas categorias.

Apesar da proposta de plano reconhecer no seu zonamento que a categoria de espaços urbanos de baixa densidade assume disposições associadas a uma ocupação de caráter urbano-rural, não obstante não considera a ocupação dispersa em solo rústico como uma formação de ocupação incorporada no território que exige um tratamento, limitando-se a uma perspetiva otimista de usos preferenciais que passam pela eliminação desta forma de ocupação.

Nos territórios delimitados como áreas urbanas de génese ilegal, em que a ocupação dispersa ocupa uma expressão significativa, optou-se pela inclusão em espaços habitacionais que nem sempre é o mais ajustável ao povoamento existente nesses locais.

Por outro lado, reconhecendo-se a importância de efetuar um correto levantamento da situação existente, não pode a classificação e qualificação do solo restringir-se à identificação do edificado, infraestruturas ou equipamentos atuais porque tal opção equivale a limitar a atividade planificatória à fotografia da realidade existente no território. Não obstante a importância de identificar centralidades e morfologias de ocupação presentes, acompanhadas por realização de visitas de campo, procedimentos adotados na metodologia de elaboração do plano. Ainda assim há que considerar a vasta da área de intervenção concelhia (cerca de 319,2 Km^2) e a vocação deste instrumento de planeamento que a uma escala macro define o quadro estratégico e o modelo de organização territorial concelhio.

Assim, são se pode esperar que a aferição dos perímetros urbanos no PDM e a respetiva qualificação do solo, por mais detalhados que sejam os critérios, tenham o mesmo nível de detalhe e pormenorização que um Plano de Urbanização, Plano de Pormenor ou

unidade de execução. O conteúdo material destes últimos estabelecem regras de implantação de infraestruturas e desenho urbano que não são vocação do primeiro.

Mesmo fazendo uso de todas as técnicas de SIG para incrementar o nível de detalhe da proposta e reduzir o nível de erro ou desfasamento da realidade, porque a classificação e qualificação do solo não admite “espaços em branco”, ainda assim, não se pode ignorar que o conteúdo material de um PDM está muito distanciado da escala do projeto, que a abrangência da área de intervenção não permite o mesmo nível de aprofundamento e conhecimento local que uma escala mais próxima do território. Acresce que na classificação e qualificação do solo não é possível determinar antecipadamente todos os fatores que confluem para a melhor solução, pelo que será sempre de admitir áreas a desenvolver no âmbito da execução do PDM, designadamente através de Unidades de Execução, Planos de Pormenor ou Planos de Urbanização.

A vocação do PDM é claramente assumida na delimitação da categoria de *espaços verdes urbanos*, optando a proposta pela delimitação de grandes áreas com expressão territorial (Relatório do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016, p. 277), deixando a identificação de pequenos espaços verdes públicos nos aglomerados ao grau de necessidade revelado pela envolvente mais próxima e num instrumento de gestão mais detalhado que reflita a proximidade ao território. Já a revogação do Plano de Urbanização de Sintra, que substitui o zonamento do plano pelas categorias de uso de solo definidas no PDM aponta para uma opções inversa, solução que não se partilha, justamente pela especificidade e grau de pormenorização que este território requer, decorrentes da elevada sensibilidade do património natural e edificado.

Na mesma linha também não foram considerados interesses públicos relevantes que influem no zonamento da área de intervenção, o desenvolvimento de Planos de Pormenor em curso, tais como o Plano de Pormenor da Praia das Maçãs ou a revisão do Plano de Urbanização de Sintra.

Salienta-se ainda que a proposta de plano apresenta áreas livres em solo urbano bastante significativas (1559 hectares). A sua definição em plano não significa, porém, a sua disponibilização real no mercado para utilização, pelo que importa que se criem condições (fiscais, atualização da matriz de acordo com o plano, perequativas ou outras) para evitar a escassez artificial de solo.

Na classificação do solo rústico, atendendo a que este integra todo o solo que não é suscetível de ser classificado como urbano, importa que a classificação traduza o vetor estruturante para a proposta de plano e não se apresenta unicamente como um espaço sobrante que na ausência de melhor classificação se integra em rústico.

5.4 Medidas de flexibilização do plano

A adoção de medidas para a flexibilização do plano foi uma perspetiva que sempre esteve presente desde o início do desenvolvimento da proposta de revisão do PDM de Sintra, não tendo existido alterações significativas face ao preconizado pela proposta numa fase mais embrionária.

Esta flexibilidade é traduzida na majoração dos parâmetros urbanísticos, referentes à edificabilidade concreta, da respetiva categoria de espaço de projetos e setores previamente identificados na proposta de plano. Neste sentido foram definidas três áreas, a saber, *projetos de relevante interesse municipal*, *Áreas de Reabilitação Urbana* e *áreas urbanas de génese ilegal,* como passíveis de beneficiar da referida majoração de parâmetros, mediante cumprimento de critérios previamente estabelecidos.

No caso de *projetos de relevante interesse municipal*, cujos critérios de determinação obedecem a regulamento municipal próprio, é atribuída uma majoração dos parâmetros urbanísticos, referentes à edificabilidade, da respetiva classe de espaço estabelecida pelo plano, até ao máximo de 50%. A flexibilidade reside quer na possibilidade de majoração dos parâmetros urbanísticos definidos para o local (desde que resulte numa solução devidamente integrada arquitetónica e morfologicamente, bem como na qualificação do espaço em causa e sua envolvente) quer no preenchimento cumulativo mas também alternativo de condições previamente estabelecidas.

Objetivando, a flexibilidade da proposta de plano é alcançada através do cumprimento de algumas normas do regulamento e não necessariamente todas. Assim o regulamento do plano define que o reconhecimento de *projetos de relevante interesse municipal* requer, cumulativamente, que a sede social da empresa se localize no território municipal, que corresponda a atividades económicas com produção relevante de bens e serviços, que compreenda um investimento igual ou superior a cinco milhões de euros, e ainda que origine a criação de um número de trabalhadores igual ou superior a dez (n.º 1 do artigo 127.º do (Regulamento do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016)). Para flexibilizar os critérios a proposta de plano prevê também que projetos, com valores de investimento global ou número de postos de trabalho com valores inferiores ao mínimo anteriormente referenciado, sejam reconhecidos como de relevante interesse municipal, desde que alternativamente cumpram outros critérios definidos. A flexibilidade reside na escolha de dois dos quatro critérios elencados pela norma, a saber, que a empresa possuam forte vocação exportadora; revele manifesto interesse ambiental; possua forte componente de

inovação aplicada, ancorada em patente desenvolvida pela própria empresa; e detenha atividade interna de investigação e desenvolvimento (n.º 2 do artigo 127.º).

As *áreas de reabilitação urbana*, como tal delimitadas nos termos do regime jurídico da reabilitação urbana, são outro setor contemplado na proposta de plano para a flexibilização de parâmetros urbanísticos, sendo consideradas projetos de relevante interesse municipal, sem necessidade de verificação dos critérios anteriormente enunciados. Nestas áreas pode a majoração referente à edificabilidade da respetiva classe de espaço, definida em plano, atingir o máximo de 25%, desde que tal acréscimo resulte numa solução integrada arquitetónica e morfologicamente com a envolvente e contribua para a reabilitação do edificado existente (n.º 2 do artigo 128.º).

Delimitadas ao abrigo do regime excecional para a reconversão urbanística das *áreas urbanas de génese ilegal*, as AUGI constituem o terceiro e último pilar de flexibilidade do plano, integrado no capítulo designado de *incentivos*. À semelhança das ARU as AUGI são também consideradas *projetos de relevante interesse municipal*, sem necessidade de verificação dos critérios já referidos, podendo a edificabilidade da respetiva classe de espaço ser majorada até ao máximo de 25%, desde que esse acréscimo seja imprescindível ao processo de reconversão, se refira a construções já edificadas, a legalizar ou licenciar, e resulte numa solução integrada com a envolvente, quer morfológica quer arquitetonicamente (n.º 3 do artigo 129.º).

Não obstante a proposta de plano introduzir alguma flexibilidade nas suas normas, a excecionalidade do regime das AUGI é traduzida com medidas mais restritivas, como sejam a limitação do período temporal de aplicação ou o leque de situações abrangidas, designadamente com a definição de um prazo máximo de cinco anos para o procedimento de reconversão, sob pena de reversão da classificação para solo rústico das áreas não edificadas, ou a majoração dos parâmetros urbanísticos se limitar ao processo de reconversão, não sendo aplicável em casos de alterações a títulos de operações de loteamentos já emitidos (n.º 1 e n.º 4 do artigo 129.º).

Do exposto conclui-se que o plano recorre à flexibilização do seu conteúdo normativo, nomeadamente através da majoração de parâmetros urbanísticos e/ou do cumprimento alternativo de critérios estabelecidos, para incentivar a execução da sua proposta. Note-se que os *incentivos* ou medidas de flexibilização identificadas visam incrementar a aposta e valorização nos setores mais relevantes da economia municipal, designadamente I&D e de base científica e tecnológica, bem como a reabilitação e promoção de núcleos históricos, a contenção dos aglomerados urbanos ou a reconversão

das AUGI do concelho, os quais constituem importantes eixos estratégicos identificados no modelo de desenvolvimento territorial a consubstanciar na proposta de plano.

5.4.1 O processo de participação pública

No estudo de caso da revisão do PDM de Sintra foi disponibilizada desde maio de 2015 uma plataforma colaborativa[33] que permitia aos cidadãos a apresentação de observações e sugestões, facultando simultaneamente a apresentação dos elementos do plano à medida que foram sendo produzidos.

No decorrer do processo de revisão o período de participação preventiva dos cidadãos decorreu entre 28 de dezembro de 2012 e 25 de março de 2013.

Realizaram-se também sessões públicas de divulgação e debate. No início da revisão do plano foram realizadas sessões de esclarecimento nas diversas freguesias do concelho e sessões de esclarecimento temáticas. Em março de 2015 decorreu a apresentação pública da proposta do modelo de desenvolvimento territorial e do relatório de caraterização e diagnóstico do concelho de Sintra, tendo a apresentação da proposta de plano, junto das juntas de freguesia com a participação da população, decorrido de 1 de junho e 20 de julho de 2016.

As ações de envolvimento com o público no processo de de revisão do PDM tiveram também lugar aquando o desenvolvimento da avaliação ambiental estratégica. O primeiro workshop de focalização, decorreu em novembro de 2014 e visou validar e debater os objetivos e prioridades estratégicas de desenvolvimento para o concelho. Seguiu-se um inquérito aos munícipes, em dezembro de 2014, com o objetivo de priorizar problemáticas e potencialidades e recolher contributos. O segundo Workshop de “Opções Estratégicas” teve lugar em maio de 2015 e visou a discussão das opções estratégicas para a concretização do modelo territorial.

A discussão pública (artigo 89.º do RJIGT) do plano foi fixada por um período de 60 dias, que decorreu de 20 de junho a 20 de agosto de 2018, tendo neste âmbito sido efetuadas onze apresentações de esclarecimento, correspondente a cada uma das juntas de freguesia.

A consulta e participação podiam ser efetuadas via digital através de uma plataforma especialmente criada para o efeito (sintraonline) ou remetida por correio

[33] http://www.cm-sintra.pt/participacao-publica#formulário-para-sugestões-contributos

eletrónico para um email especialmente disponibilizado para o mesmo efeito (pdm2018@cm-sintra.pt). Alternativamente o munícipe podiam também remeter a participação por correio ou efetua-la presencialmente nos Postos de Atendimento do Gabinete de Apoio ao Munícipe.

Com efeito, a possibilidade que as novas tecnologias propiciam em matéria de consulta e participação, em contraponto a um horário rígido fixado pelo município para consultra presencial, constitui um fator claramente facilitador não apenas da divulgação e perceção do conteúdo da proposta mas também os continbutos referentes à mesma.

O processo de participação pública é também uma das formas de flexibilizar a proposta de plano, uma vez que permite alargar as perspetivas de intervenção no território, através do contributo de diferentes atores e sensibilidades, tornando as soluções potencialmente mais equitativas. Acresce que quanto maior for o nível de envolvimento dos cidadãos, designadamente desde uma fase precoce, maior será a co-responsabilização e identificação com as estratégias e objetivos preconizados no plano e por conseguinte maior será o grau de probabilidade de execução da proposta.

5.5 Critérios de perequação

A Lei (LBGPPSOTU e o RJIGT) consagram o direito dos proprietários procederem à distribuição equitativa de benefícios e encargos decorrentes dos instrumentos de gestão territorial que sejam vinculativos dos particulares, impondo o dever desses instrumentos preverem mecanismos diretos ou indiretos de perequação.

Tendo como imperativo o princípio da igualdade a proposta de plano visa atingi-la através da igualdade de tratamento no âmbito das oportunidades urbanísticas, na remuneração dos serviços prestados pelos ecossistemas, bem como a repartição de benefícios e encargos decorrentes do plano (artigo 3.º do (Regulamento do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016) .

Assim, a proposta de revisão do PDM adota como mecanismo perequativo, destinado a estabelecer a igualdade, a definição de uma edificabilidade abstrata igual para todo o território municipal, através da possibilidade de titulação e transferência de edificabilidade de acordo com os índices definidos no plano, estabelecendo que esta apenas pode ocorrer se for admissível no âmbito das categorias de espaço do plano, sendo orientada predominantemente para o solo urbano.

A perequação compensatória de encargos e benefícios decorrentes do planeamento urbanístico tem como pressuposto a correção de desigualdades decorrentes do plano, por conseguinte, que lhe são imputáveis e visando o *tratamento igual do que é igual e diferente do que é diferente*. Verifica-se com esta opção uma ruptura de paradigma ao estabelecer uma uniformização dos solos, admitindo que qualquer parcela do território tem, em termos abstratos, o mesmo potencial de edificação.

5.5.1 Edificabilidade abstrata e edificabilidade concreta

O Plano define dois tipos de edificabilidade: a edificabilidade abstrata e a edificabilidade concreta.

No que concerne à edificabilidade abstrata[34] o plano define para todo o território municipal um direito abstrato de construção, a que o plano atribui um índice de utilização de 0,1 (Artigo 86.º do (Regulamento do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016). Este índice traduz a intensidade global de utilização do território municipal. O relatório do plano explana que este valor resultou da contabilização da construção em áreas rurais, das operações urbanísticas em áreas urbanas e do valor da remuneração dos serviços prestados pelos ecossistemas, ou seja, a remuneração do *capital natural.*

Para os dois primeiros fatores são atribuídos índices médios de 0,3 para as áreas urbanas e um intervalo que varia entre 0,025 e 0,1 em áreas rurais. A tradução em índice médio pela remuneração dos serviços prestados pelos ecossistemas não é quantificada (Relatório do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016, p. 209 e ss.).

[34] De acordo com o n.º 2 do artigo 178.º do RJIGT corresponde ao produto da edificabilidade média do plano pela área total do terreno, detida inicialmente por cada proprietário. É neste caso, de acordo com a proposta de plano, designada de *edificabilidade abstrata originária*. Mas também pode ter origem num crédito proveniente de uma operação urbanística, sendo neste caso designada de *edificabilidade abstrata derivada* (artigos 87.º e 88.º do regulamento da revisão do plano).

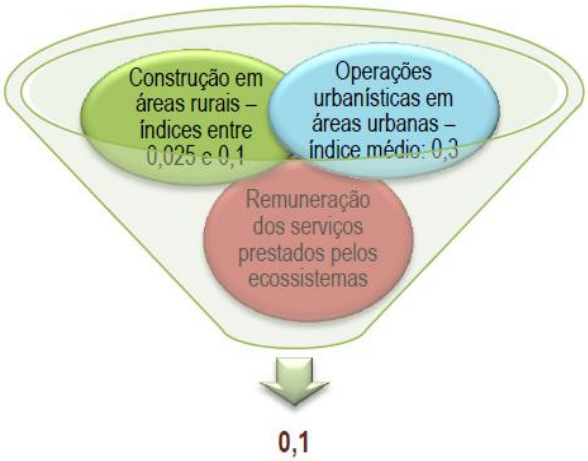


Ilustração 9 - Esquema representativo dos índices médios. Fonte: relatório do PDM.

Do exposto resulta que não se percebe exatamente qual o índice médio atribuído à remuneração dos serviços prestados pelos ecossistemas para que o resultado da ponderação seja 0,1.

Com a edificabilidade abstrata o plano não estabelece um direito edificatório imediato, pretende, ao invés, estabelecer um mecanismo de reequilíbrio de valor do solo em todo o território municipal. A questão que se coloca é saber se este valor é passível de ser uniformizado, atendendo designadamente a antecedentes prévios de servidões e restrições de utilidade pública, situação vinculacional dos solos, operações urbanísticas e obras de urbanização e à própria heterogeneidade do território, bem assumida e espelhada na proposta de plano. Voltaremos a este assunto posteriormente.

O plano estabelece também uma edificabilidade concreta que traduz a máxima capacidade edificatória admissível em plano para determinada parcela. De acordo com os conceitos e definições do artigo 7.º do Regulamento da Revisão do Plano, corresponde ao direito concreto de construção em cada prédio, parcela ou lote, expressa em metros quadrados de área total de construção, resultante da licença ou apresentação de comunicação prévia de operações urbanísticas, em conformidade com os índices e parâmetros urbanísticos estabelecidos no plano para cada categoria de ocupação do solo. A edificabilidade concreta pode ser inferior à edificabilidade abstrata, tendo nestes casos o proprietário direito à emissão de um título de edificabilidade correspondente à diferença. Quando ocorrer o contrário, ou seja, a edificabilidade concreta for superior à edificabilidade abstrata, o proprietário só poderá efetivar a primeira mediante a execução de títulos de edificabilidade (artigo 89.º do (Regulamento do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016)).

O plano ao classificar e qualificar o solo concretizado na planta de ordenamento está também a definir a capacidade edificativa do solo.

O plano prevê que a concretização da edificabilidade se efetue através de mecanismos de transferência de edificabilidade, de forma a equilibrar a remuneração entre o solo rústico e urbano, que seguidamente se desenvolve.

5.5.2 Implicações perequativas da aplicação do conceito de edificabilidade abstrata

Sendo o plano diferenciador face à utilização futura do território, importa perceber se essas diferenças resultam do efeito criador da proposta de plano ou, pelo contrário, já existiam antes da sua elaboração. Sendo essas diferenças consideradas em termos perequativos, significa o reconhecimento da *situação vinculacional do solo*, levando em linha de conta fatores intrínsecos (tais como declives, leitos de cheia ou outros) que constituam limites ao direito de construir não impostos pelo plano.

Neste âmbito, a proposta de revisão do PDM de Sintra adota uma solução divergente, ao determinar que a repartição de benefícios e encargos é *independente da especial situação factual dos solos* (n.º 2 do artigo 85.º (Relatório do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016)), adotando para o efeito a mesma *edificabilidade abstrata* para todo o território municipal (n.º 2 do artigo 86.º (Regulamento do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016).

A adoção de um único valor referente à *edificabilidade abstrata* a aplicar indiferenciadamente a todo o território municipal significa que o plano adota como mecanismos de perequação, para além da repartição dos benefícios e oportunidades, encargos e sacrifícios que são impostos pelo plano, a uniformização do potencial de construção (mesmo que não efetivado no usos de solo previsto com possibilidade de transação do título de edificabilidade) independente da sua situação factual, que na prática se traduz numa aproximação à socialização do direito de propriedade.

O conceito de *edificabilidade abstrata* permite remunerar os serviços prestados pelos ecossistemas e internalizar o valor do *capital natural* na *economia do território*, mas tal pressuposto não se pode limitar à guarda passiva dos recursos naturais, terá de efetuar a manutenção e melhoramento destes espaços evitando a sua perda e destruição. Tal só poderá ser assegurado com uma monitorização contínua, e assegurando, por exemplo, a atribuição de recursos financeiros aos proprietários, em contrapartida a uma gestão compatível com a proteção dos valores ambientais relevantes para a sociedade.

5.5.3 Títulos e créditos de edificabilidade

A emissão de títulos e créditos de edificabilidade resulta do exercício de transferência de edificabilidade proveniente dum terreno para serem executados noutro. Para que tal ocorra existe uma área emissora e uma área recetora, designadamente do solo rústico, que detém em regra uma reduzida autorização de construção, para o solo urbano vocacionado por excelência para a edificação.

Os títulos de edificabilidade correspondem à titulação do direito de edificabilidade abstrata, através da compra e venda de títulos de edificabilidade (artigo 106.º do (Regulamento do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016)). A execução destes títulos só pode ser efetuada em classes e categorias ou subcategorias de espaço menos restritivas que as áreas originárias de que são provenientes (n.º 1 do artigo 107.º (Regulamento do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016). Há nesta norma um claro incentivo à redução da edificabilidade em zonas mais sensíveis do ponto de vista ambiental canalizando-a para áreas com maior aptidão para a construção.

O direito abstrato de construção, dado pela emissão do título de edificabilidade, extingue-se com a sua execução através do exercício de direitos correspondentes à edificabilidade concreta, no âmbito do licenciamento ou comunicação de operações urbanísticas. A proposta de plano prevê que execução do título de edificabilidade abstrata, utilizado numa operação urbanística concreta, seja comunicada ao município para averbamento e sujeito a inscrição predial (artigo 105.º e artigo 107.º do (Regulamento do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016). Significa que o município apenas intervém numa fase posterior de verificação e registo das transações efetuadas não estando previsto qualquer papel regulador no funcionamento da transmissão de edificabilidade. Assim, dependendo das características do mercado, este facto pode originar um monopólio especulativo dos créditos à edificabilidade ou a inviabilização de projetos por carência dos mesmos. Esta segunda situação é recorrentemente apontada como um dos possíveis inconvenientes na transmissão de títulos à edificabilidade.

O plano define em função da proposta de ordenamento quais as ações a majorar ou minorar com créditos de edificabilidade. É neste sentido que prevê a existência de créditos de edificabilidade os quais resultam da edificabilidade abstrata derivada (artigo 111.º do (Regulamento do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016)), isto é, resultado de um crédito de edificabilidade em metros quadrados que corresponde ao diferencial da edificabilidade concretizada e a edificabilidade abstrata ou titulada. Este ponto será desenvolvido no ponto seguinte no âmbito dos benefícios e penalidades definidos na proposta de plano, a aplicar em títulos de edificabilidade.

O plano estabeleceu a dissociação entre a propriedade do solo e o direito de construir, assumindo que na maioria dos casos o exercício do direito de construção por parte do particular é incompatível com a proposta de ordenamento do plano e categorias de solo nele definidas, designadamente quando está em causa a salvaguarda dos valores ambientais, bem como incompatível com o interesse municipal em matéria de concretização do seu MDT.

Através dos mecanismos conjugados de edificabilidade abstrata, edificabilidade concreta e transferência de edificabilidade, o plano tem como objetivos, por um lado, de compactação dos núcleos urbanos, a libertação de espaços no interior das cidades visando a qualificação dos espaços urbanos e melhoria de qualidade de vida das populações, e por outro, a salvaguarda da paisagem rural, dos valores naturais e do património cultural (Relatório do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016, p. 226). Todavia, o município não possui um papel regulador para alcançar os propósitos enunciados, no mecanismo de transferência de edificabilidade. O desencadear do processo é exclusivamente de iniciativa particular, cabendo à câmara municipal o mero registo da emissão do título a pedido do particular. Por outro lado, a intervenção será pontual, dispersa e disseminada, ao invés de uma lógica integrada, de conjunto, sistemática e priorizada. Sem a regulação do procedimento o município terá muita dificuldade em garantir a disponibilização de terrenos e a capacidade edificativa para a implementação e renovação de infraestruturas equipamentos e espaços verdes de utilização coletiva.

Também no que concerne à salvaguarda dos valores naturais e da biodiversidade é fundamental uma proposta que promova o ordenamento integrado do solo rústico, incentivando ações propositivas de preservação, promoção de os usos compatíveis, não se limitando a medidas dissuasoras de construção nestes locais. Dependendo dos ecossistemas e usos em presença poderá inclusivamente justificar-se incrementar a construção, desde que o uso promova a salvaguarda desses espaços.

5.5.4 Benefícios e penalidades definidos na proposta de plano

São estabelecidos benefícios e penalidades, tendo em vista uma eficaz orientação para a estratégia e objetivos definidos na proposta de plano, bem como para o modelo de desenvolvimento territorial que o informa. É assim aplicado um fator majorativo ou minorativo ao índice de utilização[35] na emissão de um título de edificabilidade para uma parcela concreta, ou à quantidade de metros quadrados constante de título de

[35] O índice de utilização do solo exprime a quantidade de edificação por unidade de área de solo. É definido pelo quociente entre a área total de construção e a área do solo a que o índice diz respeito (Decreto Regulamentar n.º 9/2009, de 29 de maio).

edificabilidade a executar, no âmbito de uma operação urbanística concreta (artigo 112.º do (Regulamento do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016).

De acordo com os valores definidos para o modelo de desenvolvimento territorial, que informam os eixos estratégicos da proposta de plano, foram definidas um conjunto de ações às quais se atribuem benefícios ou penalidades e créditos à edificabilidade através da emissão de títulos. Pretende-se que estes benefícios e penalidades conduzam à implementação de um conjunto de políticas territoriais mais alargadas, designadamente de incentivo à reabilitação urbana, relocalização do edificado construído tendencialmente para solo urbano ou emparcelamento do solo rústico.

Seguidamente expõe-se com maior pormenor as medidas adotadas no plano tendo em vista o incentivo à prossecução dos eixos estratégicos definidos.

5.5.4.1 Medidas adotadas por eixo estratégico

Visando potenciar o eixo estratégico de *"preservação e valorização do património e da identidade"*, em termos de créditos à edificabilidade, o plano prevê a emissão de um título de edificabilidade correspondente a uma vez e meia o valor da área demolida, nos casos em que ocorra a demolição de construções existentes em solo rústico, consideradas obsoletas, abandonadas ou em desconformidade com o plano (artigo 111.º, n.º 2, alínea b), do (Regulamento do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016)). Ainda neste eixo estratégico e visando incentivar a recuperação paisagística de explorações de recursos geológicos (pedreiras) ou a entrega ao município de terreno originário do título a emitir é atribuída uma majoração ao índice de 0.3 (artigo 113.º, n.º 2, alínea a) e b), do (Regulamento do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016)). A reabilitação e valorização dos núcleos históricos são incrementados em trinta por cento o valor do crédito de edificabilidade a emitir, designadamente para imóveis classificados e em vias de classificação que integrem a planta de condicionantes, bem como em imóveis localizados em ARU (artigo 111.º, n.º 2, alínea a), do (Regulamento do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016)). Também as construções localizadas em zona urbana consolidada e a edificação em solo rustico são ações que o plano majora e minora o índice em 0,3 respetivamente (artigo 111.º, n.º 2, alínea c), e artigo 114.º, n.º 2, do (Regulamento do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016). As medidas elencadas refletem uma aposta do plano no sentido de incentivar à preservação do património natural e construído, valorizando e potenciando os núcleos históricos, a paisagem e as características identitárias dos locais.

O eixo referente à *"valorização dos recursos existentes e dos ecossistemas"* estabelece uma majoração de 0,3 na emissão do título de edificabilidade às ações que

concretizem a estrutura ecológica municipal, o emparcelamento de parcelas rústicas, a florestação, plantação de vinha e explorações agrícolas em espaços especialmente classificados no plano para o efeito e com espécies adaptadas às condições edafoclimáticas (artigo 113.º, n.º 3, do (Regulamento do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016). Uma majoração superior, com o fator de 0,5, é atribuída a áreas de terreno adjacentes às margens das linhas de água a integrar em domínio público municipal ou à execução de títulos de edificabilidade originários de solo rústico a transferir para espaços centrais ou habitacionais. (artigo 114.º, n.º 3, do (Regulamento do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016). Verifica-se nas medidas adotadas uma estratégia clara de valorização dos recursos naturais aproveitando o seu potencial económico.

A *"otimização e qualificação do solo urbano, e das suas redes, como suporte à qualidade de vida"* constitui outro eixo estratégico cujas medidas se traduzem em majorar a edificabilidade abstrata em 50% para construções existentes em solo rústico, consideradas obsoletas, que obstaculizam a qualificação do espaços públicos ou de utilização coletiva (artigo 111.º, alínea b), do (Regulamento do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016). A mesma majoração de 0,5 é atribuída aquando emissão de título de edificabilidade, em áreas territoriais identificadas na proposta de plano, na construção de parques urbanos para além das cedências obrigatórias (artigo 113.º, n.º 4, do (Regulamento do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016) ou aquando a execução de título de edificabilidade em operações urbanísticas integradas em instrumento de execução de plano, suportada por contrato de urbanização com pelo menos cinco proprietários (artigo 114.º, n.º 4, alínea a), do (Regulamento do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016). É também atribuída uma majoração com fator de 0,3, aplicável na execução de título de edificabilidade, na construção de equipamentos sociais (infância e terceira idade) sem fins lucrativos (artigo 114.º, n.º 4, alínea b) iii), do (Regulamento do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016), construções em espaços classificados como zona urbana consolidada (artigo 114.º, n.º 4, alínea b) i), do (Regulamento do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016)), criação de estacionamento para utilização pública superior em 50% aos rácios obrigatórios (artigo 114.º, n.º 4, alínea b) iv), do (Regulamento do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016) e obras de urbanização para modernização de redes de infraestruturas e saneamento, na área envolvente da operação urbanística e em valor superior em mais de 50% ao que resultaria do legalmente estabelecido (artigo 114.º, n.º 4, alínea b) ii), do (Regulamento do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016). O mesmo fator 0,3, mas com minoração, é aplicável a edificação nova com classificação energética inferior a A+ ou edificação destinada em mais de 70% a uso habitacional em zona classificada como urbana consolidada (artigo 114.º, n.º 4, alínea c) do (Regulamento do Plano Diretor Municipal

(revisão), 2016). Com as medidas adotadas o plano procura incentivar a otimização e o aproveitamento das infraestruturas e equipamentos, direcionar a atividade urbanística no sentido da contenção e requalificação dos núcleos urbanos e reforço das centralidades.

Para a concretização do eixo estratégico *"apoio a uma economia dinâmica, inovadora e competitiva"*, a aplicar na execução de título de edificabilidade, o plano estabelece um fator de majoração de 0,5 em operações urbanísticas referentes a *projetos de relevante interesse municipal*, na relocalização de instalações industriais localizadas em solo rústico para espaços destinados a atividades económicas, em operações urbanísticas de regeneração de unidades industriais no setor das rochas ornamentais, em operações urbanísticas integradas na execução de UOPG de áreas empresariais identificadas na proposta de plano (artigo 114.º, n.º 5, alínea a), do (Regulamento do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016). Estabelece ainda majoração pelo fator 0,3 na instalação de unidades turísticas classificadas de 4 estrelas ou superior e unidades agroindustriais em solo rústico, desde que adotem soluções autosustentáveis de abastecimento de água, energia e saneamento básico (artigo 115.º, n.º 5, alíne b), do (Regulamento do Plano Diretor Municipal (revisão), 2016)). As medidas a implementar visam o estímulo a projetos considerados fundamentais para a economia concelhia, bem como a requalificação das áreas empresariais e valorização do potencial recursos endógenos.

Do exposto decorre que a proposta de plano discrimina positivamente e em termos de emissão ou execução de títulos de edificabilidade um conjunto de ações que vão ao encontro dos objetivos estratégicos preconizados pelo plano. Inversamente penaliza, através da redução da capacidade edificativa, aquando a execução de título de edificabilidade as ações que se desviem ou não sejam tão consentâneas com os objetivos do plano, como seja a edificação em solo rústico, mesmo que admitida em termos de plano. Note-se que esta majoração e minoração do índice de utilização constitui um fator de flexibilização da proposta de plano na medida em que as intervenções anteriormente mencionadas não são impostas ou interditas, mas incentivadas ou dissuadidas pelo incremento ou redução do referido índice.

5.5.5 Vantagens e inconvenientes da transferência de créditos à edificabilidade

As duas principais vantagens atribuídas à transferência de créditos à edificabilidade é a possibilidade de *conter* a densidade média de determinada zona, cidade ou território circunscrito, com o argumento de que o aumento da densidade de determinada parcela seria compensado com a redução da construção noutra; a outra vantagem prende-se com o

facto de permitir a *igualdade* entre todos os proprietários da área de intervenção do plano, uma vez que quem não construir pode vender o seu *direito de construir* (Correia F. A., 1989, p. 612). Note-se que tais vantagens têm como pressuposto uma área delimitada e perfeitamente circunscrita.

Outra das potencialidades associada à transferência de créditos à edificabilidade é a valorização do solo rústico, cuja rentabilidade é muito mais baixa quando comparada com o solo urbano, diminuindo assim a desigualdade criada pelo exercício da atividade planificatória. Como observa Vale, deixa de ter relevância em matéria de diferenciação de edificabilidade a linha que separa o solo rústico do urbano, uma vez que qualquer área do território passa a ter direitos abstratos de construção, ou seja, quando os planos em termos de usos não os admite poderão ser transferidos para categorias de uso de solo compatíveis (Vale A. Q., 2017, p. 45). A redução da pressão urbanística sobre o solo rústico é outra das vantagens atribuídas à *edificabilidade abstrata* no âmbito da transferência de créditos à edificabilidade, por atribuir capacidade edificativa transacionável para as categorias de solo urbano, libertando o solo rústico para a sua vocação primordial, a preservação dos ecossistemas e dos sistemas produtivos. Não obstante haverá sempre alguma edificação em solo rústico, pelo menos a necessária para o suporte das atividades produtivas admitidas, sejam elas agrícolas, geológicas, florestais ou industriais.

Outra das questões referentes à transferência de índices é que quando conjugados com a constituição de uma bolsa municipal de terrenos permite ao município a obtenção de terrenos nos locais mais adequados para equipamentos, espaços verdes ou infraestruturas, dado que, como é sobejamente reconhecido, “os municípios que de facto quiserem comandar a evolução do espaço urbano e o mercado fundiário (indispensável para um bom planeamento) deverão construir um suficiente aprovisionamento de terrenos” (Lobo M. C., 2003, p. 383).

Não obstante, a transferência de capacidade edificativa de um local para outro também apresenta desvantagens e um dos inconvenientes na transferência de créditos à edificabilidade, designadamente quando opere numa lógica de *mercado livre*, utilizada indiferenciadamente a todo o território, dado que tende a ser limitada no âmbito de aplicação (referente à área de propriedades que compensa) e casuística por operar com base no princípio da oportunidade, ou seja, restrita às transferências que se efetivarem.

Por outro lado, do ponto de vista do ordenamento do território importa que o incentivo dado à valorização da propriedade rústica seja no sentido de a manter tratada e preservada, a designada *responsabilidade social da propriedade*, pois só desta forma se constitui como um verdadeiro contributo para os espaços urbanos e o ordenamento em

geral. Caso contrário pode tornar-se ineficaz, por não incentivar uma continuidade na preservação do solo rústico (ecossistemas, espaços agrícolas ou florestais). Com efeito, a transferência casuística dos créditos à edificabilidade pode apresentar sérias limitações em termos de manutenção do ordenamento do solo rústico, não oferecendo qualquer segurança que o proprietário cuida do solo de acordo com o fim a que este se destina, consequentemente em vez de ordenar o território pode desordenar. O solo rústico não pode passar a ser interessante apenas por dar direito à venda de créditos de edificabilidade, sem qualquer garantia que a propriedade se mantém como um contributo válido para o ordenamento. Veja-se o caso de uma área florestal não tratada que, como tal, apresenta um elevado risco de incêndio. Pode o proprietário vender os créditos à edificabilidade em igualdade de circunstâncias com outro que cuida da propriedade. A diferença é que o primeiro caso põe em risco o ordenamento de solos rústicos e urbanos, abolindo com isso os fundamentos que justificaram o contributo da propriedade para o "todo", no entanto trata-se indiferenciadamente as duas situações.

Há ainda que ter em conta que a aplicabilidade e impacto do modelo de remuneração dos ecossistemas se encontram significativamente reduzida, atendendo ao *timing*, dado que o período expansionista da construção se encontra ultrapassado e as projecções demográficas para as próximas décadas apontam para uma contração e envelhecimento da população portuguesa (qualquer dos cenários de longo-prazo projetados pelo INE aponta para uma diminuição da população residente, em Portugal, até ao ano 2060. O cenário de projeção central prevê para esse ano uma diminuição da população para 8.6 milhões, uma redução de quase dois milhões de pessoas face à população atual (INE, 2018).

Note-se ainda que um dos problemas tradicionalmente levantados à transferência de edificabilidade é, dependendo da natureza do mercado, a inexistência de créditos suficientes, pelo que como já foi referenciado a questão tem de ser convenientemente acautelada em termos de capacidade reguladora do município, para não conduzir à imobilização, sendo necessário a constituição de uma estrutura administrativa adequada para implementação dos procedimentos e monitorização dos rácios de transferências.

5.5.6 Considerações finais sobre transferência de edificabilidade e respetiva execução

Do ponto de vista da estratégia de ordenamento importa que a transferência de edificabilidade seja indutora de um comportamento proativo dos intervenientes que operam a transformação do território. Assim, no caso do solo rústico, o mecanismo de

funcionamento da transferência de edificabilidade deve beneficiar (discriminar positivamente) quem promove a preservação do solo, como seja a manutenção e limpeza de uma área florestal, contrariamente deve penalizar as atuações que potenciam o abandono daqueles espaços, não promovendo a sua utilização.

A aplicação do mecanismo de transferência de edificabilidade também não pode descorar o princípio da aquisição gradual das faculdades urbanísticas (artigo 15.º da LBGPPSOTU), que pressupõe, para além do cumprimento de ónus e deveres urbanísticos, que tal aproveitamento seja efetuado de forma sucessiva e gradual. Em termos práticos tal significa que não poderá ser atribuído um aproveitamento equivalente a terrenos com localizações ou níveis de infraestruturação completamente diferenciados dado que tais faculdades requerem fases prévias de aquisição gradativa.

Com efeito, na máxima simplificação, todas as parcelas do plano teriam a mesmo potencial para edificar por metro quadrado. Contudo, na realidade, o grau de complexidade é maior porque ocorrem no território um conjunto de variáveis que interferem nesta equação, designadamente a localização da parcela considerada no contexto global de maior ou menor proximidade a centralidade, o tipo de ocupação existente nas imediações (infraestruturas, serviços, equipamentos, enquadramento paisagístico), as preexistências ou características biofísicas do terreno (tais como declives, condições geotécnicas ou topográficas).

5.5.6.1 Implicações da transferência de edificabilidade no âmbito dos ecossistemas

A nova Lei de Bases veio estabelecer a possibilidade de criar mecanismos perequativos para a proteção de interesses gerais. Tal facto não obsta porém que, como observam entre outros (Correia F. A., 1989, p. 314 e ss.) e (Carvalho, 2003, p. 42), diferentes condicionalismos, preexistências e localizações possam originar tratamento desigual, uma vez que estes não decorrem do plano mas de uma situação preeexistente da propriedade, limitando-se o plano a reconhece-la. Exatamente o que se passa com os serviços prestados pelos ecossistemas, ou seja, diferentes ecossistemas têm diferentes contributos para o interesse geral, dependendo de múltiplos fatores tais como o tipo de solo, de flora/fauna ou da relação de proximidade ao sistema urbano e infraestruturas. Verificam-se assim factos que justificam tal diferenciação, embora exijam cálculos e critérios, como sejam circunstâncias biofísicas, áreas mais ou menos infraestruturadas, localização face a centralidades, acessibilidades, preeexistências morfotipológicas ou prioridades políticas. Em qualquer caso concorda-se com Carvalho que, para planos directores ou de urbanização, “existindo áreas sem aptidão construtiva e de dimensão significativa, justifica-se que, nos

cálculos e nas regras a estabelecer, lhes seja atribuído um direito abstracto inferior, por exemplo de 1/3 dos restantes" (Carvalho, 2003, p. 51).

Neste enquadramento considera-se mais realista um modelo equitativo que, em alternativa à definição de uma edificabilidade abstrata aplicável à globalidade do concelho, com realidades territoriais altamente hetrogéneas, considere valores diferenciados em função da divisão em grandes áreas relativamente similares entre si à partida. Note-se que a LBGPPSOTU refere expressamente no n.º 3 do artigo 64.º que "a redistribuição de benefícios e encargos a efetivar no âmbito dos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal toma por referência unidades operativas de planeamento e gestão, bem como unidades de execução, considerando a globalidade de território por eles abrangida".

Por outro lado, numa leitura atenta da lei, constata-se que ao diferenciar a avaliação do solo rústico da avaliação do solo urbano (artigos 70.º e 71.º) está justamente a assumir que o valor destes é diferente, referindo expressamente que o solo é avaliado tendo em consideração a sua situação concreta (n.º 1 do artigo 69.º da referida Lei).

5.5.7 A solução perequativa adotada no estudo de caso do PDM de Sintra

Solução adotada na proposta de plano submetida a discussão pública (Aviso n.º 7935/2018, publicado em Diário da República, 2.ª série, de 12 de junho de 2018) abandonou a opção perequativa relativa à definição de um único valor de edificabilidade abstrata aplicável a todo o território municipal.

O regulamento do plano prevê que os mecanismos de perequação sejam concretizados nos instrumentos e ações de execução do plano, nomeadamente Unidades de Execução, planos territoriais ou operações de planeamento e gestão (n.º 1 do artigo 126.º do regulamento do plano). No que concerne aos mecanismos a adotar o plano remete para o RJIGT, salvaguardando que a área de cedência média não seja inferior aos parâmetros estipulados no artigo referente às cedências, salvo nos casos em que se verifique indisponibilidade de solo livre admitindo-se nestas situações a compensação urbanística (alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 126.º).

O plano define ainda a constituição de um fundo municipal de sustentabilidade e coesão territorial, tendo por finalidade a promoção da reabilitação urbana, a criação, manutenção e reforço das infraestruturas e equipamentos ou áreas de uso público e a promoção da sustentabilidade dos ecossistemas e da prestação dos serviços ambientais (n.º 1 do artigo 134.º). Esta disposição procura dar resposta ao preceituado no n.º 4 artigo 62.º

da LBGPPSOTU estabelecendo que os municípios devem constituir um fundo municipal de sustentabilidade ambiental e urbanística, ao qual são afetas receitas resultantes da redistribuição de mais-valias, com vista a promover a reabilitação urbana, os ecossistemas, as infraestruturas, equipamentos ou áreas de uso público.

Ao abrigo do disposto no n.º 3 e n.º 4 do artigo 62º da LBGPPSOTU, conjungado com o artigo 174º do RJIGT, compete ao município a identificação das fontes de financiamento para os compromissos urbanísticos previstos. Neste sentido o plano identifica quais as receitas municipais que são afetas ao fundo, estabelecendo que são provenientes do Imposto Municipal sobre Transações de Imóveis; do Imposto Municipal sobre Imóveis; do Imposto Único sobre a Circulação de veículos, designado IUC; da Taxa de Reforço de Infraestruturas urbanísticas; do produto de coimas em processos contraordenacionais em matéria urbanística e ambiental; outras taxas que possam vir a ser criadas ao abrigo do artigo 6.º do Regime Geral de Taxas das Autarquias Locais (n.º 2 do artigo 134.º do regulamento do plano).

5.5.8 Análise crítica e solução perequativa proposta

O *fundo municipal de sustentabilidade e coesão territorial*, embora não presvisto numa fase inical da proposta de plano, considera-se positiva a sua inclusão na proposta final, porque para além de constituir uma importante ferramenta de incentivo ou desincentivo ao serviço das opções e objetivos preconizados pelo PDM, em matéria de ambiente e ordenamento do território, constitui também um instrumento de equidade, ao qual são afetas receitas resultantes da redistribuição de mais-valias, que podem ser canalizadas para a execução do plano.

O fundo se sustentabilidade poderá também contribuir para a regulação fundiária, indispensável à regulação eficiente do mercado imobiliário, ao correto ordenamento do território, bem como ao aproveitamento dos recursos naturais e paisagísticos e à redistribuição justa de benefícios e encargos. Não obstante, terá de se aguardar pela respetiva aplicabilidade e efeitos práticos atendendo à recente previsão legal (LBGPPSOTU e RJIGT de 2015).

Em termos de solução proposta considera-se que para garantir “igual tratamento ao que é igual” e “diferente ao que é diferente” os mecanismos de perequação adotados devem ter em consideração que os terrenos podem ter características, aptidões e enquadramentos urbanísticos substancialmente diferentes à partida, pelo que a introdução de fatores corretivos pressupõe também, em termos de equidade, a consideração de tais

preexistências, no sentido de ter em conta tais fatores de diferenciação, que são anteriores ao plano.

Assim, a formulação da proposta perequativa do plano poderia refletir as *unidades territoriais homogéneas* identificadas no modelo de ordenamento territorial (anexo 1), assumindo valores diferenciados de edificabilidade de acordo com as características de cada *unidade homogénea* identificada, bem como restringir a transferência dos créditos de edificabilidade ao limite geográfico de cada uma delas. Esta opção permite transpor o modelo de ordenamento adotado para os mecanismos perequativos, uma vez que este diferencia unidades territoriais, reconhecendo a heterogeneidade do território (anexo 2).

Sem prejuízo da importância que se reconhece em diferenciar em termos de edificabilidade abstrata média as áreas integradas em diferentes servidão ou restrição de utilidade pública, reconhece-se contudo que tal opção alargada à área de intervenção do PDM obrigaria a um estudo aprofundado de quantificação do valor dos diferentes ecossistemas, bem como das externalidades que estes geram em territórios mais alargados.

6. Conclusão

É amplamente reconhecida a enorme distância que existe, ao nível do ordenamento do território e urbanismo, entre o que se programa e o que efetivamente se executa. Efetivamente os Planos Diretores Municipais, figura de destaque no sistema de gestão territorial municipal, têm revelado falta de flexibilidade e dificuldades em acolher mecanismos perequativos e de política de solos que garantam a equidade das suas propostas.

Como identifica a proposta de revisão do PNPOT, a fraca dinâmica dos PDM associado ao predomínio da sua vertente regulamentadora rígida introduzem disfuncionalidades no sistema de gestão territorial e descredibilização dos instrumentos de planeamento (Alteração do PNPOT - Agenda para o Território, 2018, pp. 182-183).

Não raras vezes “a morosidade nos processos de elaboração dos planos, a durabilidade da sua vigência e a dificuldade que o sistema de planeamento evidência em acompanhar a rápida transformação dos territórios, tem conduzido a um número significativo de alterações e suspensões aos PDM” (Classificação do solo e urbanismo, 2016, p. 10). O futuro é cada vez mais incerto, caracterizado por ruturas e acontecimentos inesperados, conduzindo à perda de eficácia de previsões determinísticas e dos modelos de referência tradicionais. Os processos de dinâmica de planos, designadamente os processos de revisão ou alteração de PDM, nem sempre se revelam capazes de dar resposta atempada às novas solicitações.

A complexidade e rigidez legislativa associada à ausência de uma cultura cívica valorizadora do território são apontadas como causas do insucesso na implementação das propostas. Em Portugal, um novo quadro legal, decorrente da entrada em vigor da Lei de Bases de 2014 (Lei n.º 31/2014, de 30 de maio) e do RJIGT de 2015 (Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio) vem perspetivar outras abordagens, enfatizando designadamente o caráter excecional da (re)classificação do solo em urbano. Também, pela primeira vez, a lei prevê objetivamente a existência de mecanismos de distribuição de encargos e benefícios extensíveis à salvaguarda de interesses gerais, da biodiversidade ou da proteção dos ecossistemas.

É neste contexto que os argumentos e propósito metodológico da presente investigação visam tornar o ordenamento do território, no âmbito da revisão dos PDM, mais exequível e equitativo. Para tal adotam-se duas linhas de investigação, em que uma maior exequívilidade é incrementada pela introdução de maior flexibilidade à proposta de PDM e uma maior equidade requer a adequada adoção de instrumentos perequativos ou de política de solos, desenvolvendo-se neste âmbito as questões da abrangência geográfica da perequação, em particular da edificabilidade abstrata, e concluindo-se (no âmbito do estudo de caso) pela importância do seu ajustamento à heterogeneidade do território, designadamente à diversidade de situações territoriais ou antecedentes da proposta de plano (situação vinculacional do solo, servidões, restrições, compromissos, nível de infraestruturação) e à preservação dos ecossistemas, adotando sempre o critério de máxima abrangência territorial.

O estudo de caso do PDM de Sintra permite efetuar uma análise ao caráter evolutivo da proposta de PDM, designadamente em termos de solução perequativa, que numa fase de pré-discussão pública adota a mesma *edificabilidade abastrata* para a totalidade do território municipal, indiferenciando neste parâmetro o solo rústico do urbano. A dificuldade de agrupar na mesma categoria a heterogeneidade de situações e antecedentes, numa fase em que ainda se aguarda nesta matéria a regulamentação da Lei de Bases, terá estado na origem da adoção de uma proposta perequativa mais convencional, acabando a versão final do plano por fazer uma inflexão, remetendo a questão equitativa para os mecanismos definidos no RJIGT, com respetivos desenvolvimentos em sede de Planos de Pormenor de Urbanização ou Unidades de Execução. Não obstante, este exercício abre portas à importância de equacionar a equidade à escala municipal, desenvolvendo neste âmbito mecanismos que permitam o alargamento da área geografia de aplicação. Neste sentido o desenvolvimento de mecanismos de quantificação dos contributos prestados pelos ecossistemas abrem linhas de investigação futura.

6.1 A flexibilidade enquanto instrumento de execução do PDM

As propostas de PDM, em termos de ordenamento do território, têm de dispor **flexibilidade** suficiente para se adaptar, com a rapidez necessária, às alterações decorrentes de mudanças ambientais ou da dinâmica originada por novas exigências económico-sociais. A flexibilidade do PDM confere ao município a discricionariedade necessária para gerir incertezas, ajustando o plano à dinâmica territorial, que dificilmente será alcançável com soluções de elevada propensão determinística.

A dificuldade reside pois no equilíbrio entre a ***densidade normativa*** **e o** ***grau de flexibilidade*** da proposta, uma vez que sendo os PDM instrumentos reguladores do uso de solo e o único instrumento que integra a totalidade do território municipal, não podem, por um lado, deixar de definir conteúdos normativos e, por outro, de traduzir uma estratégia que reflita o caráter prospetivo da proposta de plano, ou seja, onde se pretende chegar findo o período de vigência. O adequado equilíbrio destas duas vertentes permite que não se verifiquem processos de desregulação, originados por excesso de flexibilidade, nem que a proposta seja ultrapassada por circunstâncias objetivas da realidade, decorrentes de um plano que tudo pretende regular e da impossibilidade de determinar com exatidão a evolução económico-social.

Assim, tendo em vista o ajustamento a situações não previsíveis ou a sua adequação à evolução das dinâmicas territoriais, o ordenamento jurídico prevê que a proposta de PDM possa ser objeto de alteração revisão ou suspensão. O município dispõe ainda de flexibilidade para efetuar diferentes *zooms* ao seu território, que sem prejuízo de definir linhas orientadoras, deixa para momento posterior a sua concretização.

A definição de cenários alternativos da proposta, em função da evolução demográfica e económico-social é outra possibilidade que pode introduzir flexibilidade ao PDM permitindo a evolução do seu conteúdo e o respetivo ajustamento a cenários diferenciados de desenvolvimento. Também o recurso a conceitos indeterminados e normas abertas, sem prejuízo da clareza do plano, possibilita que possam ocorrer variações decorrentes de circunstâncias aferíveis no momento de execução, constituindo, por isso, ferramentas importantes que permitem flexibilizar as normas, aumentando, por conseguinte, a sua exequibilidade.

A adoção de uma proposta de PDM com caráter estratégico reforçado, contribui também para aumentar a flexibilidade, mas exige uma maior responsabilização na fase de execução, resultante da existência de uma margem adicional de conformação, onde a identificação de interesses públicos prosseguidos e respetivos critérios a considerar se

revelam indispensáveis na avaliação de operações urbanísticas concretas. O aumento do nível de flexibilidade incrementa também a discricionariedade do município, pelo que se torna indispensável, no processo de mediação de interesses, quantificar e objetivar os fatores de ponderação, bem como o próprio conceito de interesse público.

Os critérios referentes à excepcionalidade de (re)classificação do solo em urbano, definidos em termos legais para o território nacional, contribuem para evitar reclassificações isoladas ou desconexas, importa contudo ressalvar que o mesmo normativo legal prevê a possibilidade de adotar soluções apropriadas às características e funções de cada espaço urbano (artigo 7.º, n.º 4, do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, 19 de agosto). A eliminação de *solo urbanizável* pode constituir um fator facilitador da execução do plano, na medida em que mitiga a retenção destes solos por parte dos proprietários que sem investimento aguardavam a valorização dos terrenos, tendo em vista a obtenção de mais-valias.

Note-se que apesar dos critérios de classificação do solo definidos no atual enquadramento legal visarem a promoção e nuclearização dos aglomerados, contenção da edificação, promoção das políticas de reabilitação urbana, necessidade de rentabilização de infraestruturas e equipamentos ou evitar o sobredimensionamento dos perímetros urbanos dos PDM de primeira geração, tais pressupostos não dispensam a flexibilidade necessária para que o ordenamento do território, no âmbito da revisão dos PDM, seja enquadrado em políticas mais latas de desenvolvimento, capazes de equilibrar os níveis de densidade urbana, a racionalização de áreas intersticiais ou a prevenção de riscos (artigo 37.º do RJIGT).

A evolução do contexto histórico-social do país e das garantias conferidas pelo enquadramento legal da participação pública, no âmbito dos instrumentos de gestão territorial, originou também uma alteração ao modelo de atuação da Administração, que se tornou gradualmente menos dirigista e mais cooperante. A evolução do quadro legal alargou a participação a fases iniciais do procedimento (participação preventiva), numa etapa em que o município ainda não adotou uma proposta de plano, possibilitando ao cidadão influenciar na seleção de todos os factos que possam ser objeto de ponderação, garantindo ainda em fase posterior mecanismos reforçados de participação, designadamente através de prazos e formas de concertação de interesses. Neste contexto é fundamental que a **participação pública** se torne mais informada, contribuindo para incrementar os níveis de execução dos PDM, na medida em que a participação contribui para fomentar a transparência, diversidade e flexibilidade das soluções, designadamente através do incremento e do aprofundamento das práticas colaborativas entre a Administração e os cidadãos.

Importa ainda ter em linha de conta que nos processos participativos dos instrumentos de gestão territorial, e dos PDM em particular, os cidadãos, movimentos de

cidadãos ou *agendas cívicas* têm motivações distintas, sendo determinante reconhecer a pluralidade dos atores envolvidos e desenvolver métodos para incrementar a sua participação e tornar os respetivos contributos mais propositivos. Neste âmbito a disponibilização contínua da evolução da proposta (adotada no estudo de caso de Sintra) é fundamental para fomentar essa massa crítica, transformar a participação-audição numa participação-concertação, alargando o leque de contributos e tornando a solução final de plano mais plural, com a qual os diversos atores se identificam e por este facto mais facilmente a levem à prática, incrementando por esta via os respetivos níveis de exequibilidade do plano.

Em termos de conteúdo normativo outro aspeto essencial tem a ver com a própria interpretação da norma não se cingir à letra da lei, levando em linha de conta a estratégia do plano e as alterações decorrentes de novas circunstâncias, não apenas imprevistas mas também imprevisíveis, bem como viabilizar a solução que melhor garanta a prossecução do interesse público. Em termos de flexibilidade na elaboração das normas urbanísticas, a adoção de sistemas *multicritério*, criando disposições de cumprimento alternativo em vez de cumulativo podem ajudar a enquadrar projetos sem desvirtuar os objetivos do plano.

No que concerne à densidade urbanística, a assumpção de sistemas urbanos policêntricos e de um desenvolvimento urbano mais compacto constituem imperativos expressos no normativo legal aplicável ao ordenamento do território e urbanismo. Neste domínio são amplamente conhecidas as implicações negativas associadas à proliferação das áreas de **edificação dispersa**, desde a descontinuidade dos tecidos urbanos e degradação da paisagem, ao crescimento das periferias e abandono das áreas urbanas centrais, gerando elevados custos ao nível da construção e manutenção das infraestruturas e equipamentos. Há estudos que apontam para um acréscimo de custo na ordem de cinco vezes superior nas áreas de ocupação dispersa (Carvalho, 2013). Não obstante o imperativo de contenção e nuclearização dos aglomerados, tal questão não deve ser impeditiva da flexibilidade no ordenamento do território, designadamente da necessidade de atender à diversidade territorial e à realidade materializada no território, nomeadamente porque se torna imperioso proceder à estruturação da urbanização difusa existente, ao reforço das centralidades intraurbanas e à qualificação e dignificação de quem habita ou quer habitar e qualifica o solo rural.

Por último, mas não menos atual, as **mudanças tecnológicas** constituem um enorme desafio com repercussões em todos os setores da sociedade e por conseguinte também no desenvolvimento do modelo de ordenamento dos PDM, que será amplamente condicionado pelas alterações ocorridas, decorrentes designadamente do reforçando de lideranças partilhadas e da capacidade de envolvimento dos atores institucionais e da sociedade civil nos processos de decisão. O desafio passa por aproveitar o potencial

tecnológico para tornar os territórios mais atrativos e inteligentes, estimulando comunidades ativas ou tirando partido do potencial de desconcentração dos processos de produção e de prestação de serviços, contribuindo para a **descompressão das áreas densamente povoadas** e geradoras de **impactos positivos nas áreas rurais**. A abordagem não se pode cingir à vertente tecnológica, terá de capitaliza-la no sentido que incluir novas formas de organização e métodos de avaliação do território que variam em função de parâmetros e indicadores futuros de evolução.

6.2 Diretrizes para a equidade no modelo de ordenamento do território municipal

Os planos territoriais, nos quais estão integrados os PDM, devem prever a justa distribuição de mais-valias, benefícios e encargos decorrentes da execução da respetiva proposta.

Não obstante as orientações do RJIGT, os municípios dispõem de discricionariedade para criar os mecanismos de perequação que consideram mais indicados ao exercício da atividade planificatória, resultantes designadamente da classificação do solo e modelo de ordenamento adotado. O enquadramento legal recente veio alargar o âmbito de intervenção perequativa aos serviços prestados pelos ecossistemas. Neste sentido importa perceber quais as diretrizes que devem informar o desenvolvimento dos instrumentos equitativos, em particular os referentes à edificabilidade abstrata, objeto de análise específica no âmbito do estudo de caso.

Embora não seja unânime, a categorização de situações cuja limitação ao direito de construir é intrínseca ao terreno, em Portugal tem-se presidido à *obrigação social* da propriedade. Tal significa a consideração da situação *vinculacional* do solo, que compreende o reconhecimento de restrições à utilização do solo anteriores ao plano e resultantes da sua especial situação factual. Importa neste âmbito uma interpretação mais lata do conceito de solo e dos seus reflexos para o ordenamento do território e a proposta de PDM, designadamente os decorrentes do seu significado político e económico-social, com consequentes implicações indenizatórias e de natureza perequativa.

No cômputo dos PDM analisados, o PDM de Armamar, sem desconsiderar a situação *vinculacional* dos solos, atribuiu alguma capacidade edificativa (consideravelmente menor quando comparada com o solo urbano) às áreas integradas em RAN e REN, tendo em vista a preservação dos ecossistemas, bem como a compensação dos serviços ambientais prestados. Ao atribuir um valor de edificabilidade abstrata, que poderá ser transacionada para locais com aptidão de construção, verifica-se neste plano a ponderação

dos contributos das restrições de utilidade pública para o equilíbrio do sistema urbano e o ordenamento do território em geral, com valoração dos mesmos em termos perequativos. Este caso é claramente exemplificativo do potencial da transferência de edificabilidade nos mecanismos perequativos a adotar nos PDM, designadamente nas questões de conservação da natureza e da biodiversidade, que pode ser extensível à salvaguarda do património, da reabilitação urbana ou da dotação de infraestruturas, equipamentos ou espaços verdes.

Na mesma linha também as propostas de revisão dos PDM de Odivelas e Caminha (publicados depois da Lei de Bases ou do RJIGT de 1015) são uma referência em termos de abrangência e escala perequativa, definindo índices médios de utilização e áreas de cedência média no âmbito de unidades territoriais homogéneas ou de UOPG previamente delimitadas.

Em termos de diretrizes de equidade, em função do modelo de ordenamento adotado, importa equacionar a máxima abrangência geográfica em termos perequativos, tendo especial atenção que o alargamento da transferência de edificabilidade à totalidade do território concelhio, especialmente nos concelhos que disponham de elevadas áreas rurais, teria como consequência um benefício padrão muito baixo, que na prática se traduziria em socializar o direito de urbanizar (Carvalho & Oliveira, 2003), com implicações mais alargadas, designadamente em termos fiscais e prediais.

A importância do papel regulador do município é outra diretriz a não descorar, nomeadamente enquanto impulsionador e mediador na transferência de créditos à edificabilidade, na definição de mecanismos de distribuição de benefícios e encargos ou na constituição de fundos municipais de sustentabilidade ambiental e urbanística. A constituição de uma bolsa municipal de terrenos permite compensar o diferencial de edificabilidade, bem como a provisão de terrenos para equipamentos, espaços verdes ou outros usos de interesse público. Esta opção consta, no leque dos PDM analisados, em particular na solução equitativa adotada nos PDM de Odivelas e Cantanhede.

6.3 Desafios do ordenamento do território no âmbito da revisão dos PDM

A investigação desenvolvida, no âmbito da presente tese, permite identificar um conjunto de desafios, seguidamente elencados, que estão na base de um ordenamento do território mais exequível e equitativo, considerando-se fundamentais para o sucesso dos processos de revisão dos PDM em curso.

- Promover um **conteúdo estratégico reforçado,** considerando o acréscimo dos conteúdos de natureza regulamentar decorrente da transposição do conteúdo normativo dos planos especiais (Alteração do PNPOT - Agenda para o Território, 2018, p. 182) em detrimento do predomínio de uma vertente tradicionalmente regulamentadora e rígida, cujas disfuncionalidades originadas no sistema de gestão territorial conduzem à descredibilização dos instrumentos de planeamento. Esta questão é mais acutilante nos PDM uma vez que são instrumentos de gestão do território que abrangem a totalidade do território municipal, definem o respetivo uso de solo rústico ou urbano, a sua programação, urbanização e edificação. **A estratégia** deve de ser o *esqueleto dorsal* do plano. Os PDM não se podem limitar à reprodução de existências e os Planos de Pormenor com efeitos registrais, devem funcionar como instrumentos de flexibilidade ao serviço da estratégia já preconizada, adaptando-se às exigências e especificidades do momento de execução.

- Assegurar uma adequada **articulação com os instrumentos de gestão territorial existentes de ordem inferior** (Planos de Pormenor e Planos de Urbanização) ou Unidades de Execução, que se efetivam a várias escalas, com graus de pormenor diferenciados. O foco deve incidir na estruturação e colmatação da malha urbana, assente numa rede de mobilidade, estrutura ecológica e polos de vivência, cujas especificidades serão aferíveis na fase de implementação do plano.

- Equilibrar a vertente regulamentar com a perspetiva estratégica, adotando um conteúdo material suficientemente concreto para definir normas aplicáveis mas que seja também capaz de adotar a flexibilidade necessária para acompanhar em tempo útil as dinâmicas do território. A execução do PDM, designadamente pelo seu horizonte temporal alargado, não deve ser reduzida à implementação de uma proposta que congelou com a entrada em vigor do plano. Neste âmbito constitui um desafio articular o que alguns autores (Carvalho, 1998) e (Oliveira F. P., 2010) designam de *rigidez no essencial* ou estrutural e *flexibilidade no circunstancial* ou intervenção operativa.

- Construir consensos através da criação de uma base de entendimento alargada, equacionar as dicotomias atuais e utilizar a estratégia como veículo, não apenas para o que se perspectiva em termos de futuro mas também sobre o que se efetua para concretizar tais aspirações. Não se pode definir a excecionalidade da reclassificação de solo e manter o alargamento dos perímetros urbanos; defender-se a unicidade e singularidade dos lugares e padronizar-se e replicar-se o global;

defende-se a importância do comércio tradicional em simultâneo com o aumento das grandes superfícies; apelar-se ao uso de transporte público sem apostar nas condições para que o esse transporte compense em termos financeiros, fiabilidade ou de tempo despendido na deslocação.

- Incrementar uma alteração de paradigma que em vez de propor uma solução ideal perspetive a admissão de várias soluções, mensuráveis e ajustáveis em função das necessidades identificadas no momento da execução do plano, designadamente da evolução de variáveis não determináveis à data da elaboração da proposta (ambientais, económicas, sociais, demográficas ou outras). Evitar a viabilização de operações urbanísticas avulsas e casuísticas, a coberto de uma proposta flexível que dê enquadramento a normas pouco precisas ou interesses públicos resultantes de opções insuficientemente fundamentadas.

- Alargar a adoção de normas regulamentares multicritério (caso do PDM do Porto) ou a majoração de parâmetros urbanísticos (caso do PDM de Lisboa) à generalidade das propostas de revisão de PDM em curso. O primeiro caso consiste em promover os objetivos da proposta (reabilitação, salvaguarda de funções ambientais, património entre outros) através da verificação de uma matriz de critérios de valoração não cumulativos ou complementares, desde que cumpra determinado parâmetro ou valor previamente definido. O segundo caso prevê a majoração dos índices de edificabilidade em função da execução da previsão normativa. Incorporar nas propostas de PDM estas soluções é torná-las mais exequíveis, uma vez que constituem incentivos à adoção de intervenções mais interessantes do ponto de vista da opção de ordenamento do plano.

- Esbater a dicotomia de classificação do solo urbano ou rural, que propicia a pressão sobre o solo rústico, uma vez que este sempre terá a possibilidade de integrar o solo urbano através de Plano de Pormenor com efeitos registrais. Acresce que a tal dicotomia desincentiva a desejável aquisição gradual de faculdades urbanísticas mediante cumprimento prévio de certos ónus ou encargos.

- Retração de perímetros urbanos, garantindo simultaneamente a inclusão de áreas intersticiais e não infraestruturadas na estruturação espacial, com mecanismos perequativos que evitem a sua supervalorização, promovendo a coerência e articulação funcional e formal com infraestruturas, equipamentos e diferentes usos resultantes da compatibilização das dinâmicas sociais e económicas.

- Garantir que a tarefa de revisão dos PDM disponha de flexibilidade suficiente para proceder à estruturação do território, que claramente transcendem a divisão artificial entre solo rústico e urbano. Pretende-se que a classificação de solo não se limite à dicotomia urbano/rural ou ao mero exercício de cartografar o território, mas que o exercício de planeamento promova a continuidade espacial numa estratégia de prognose, que dê coerência e lógica ao território, garanta a coesão dos aglomerados e estruturação do miolo intersticial, a contenção da fragmentação territorial e a colmatação da malha urbana.

- Aprofundamento e permanente atualização do SNIT, alargando funcionalidades e níveis de acessos diferenciados. A tecnologia colocada ao serviço da agilização de procedimentos facilita o acesso e disponibilização da informação e por conseguinte a interação entre Administração e cidadãos.

- Efetuar uma adequada ponderação e compatibilização dos interesses públicos e privados envolvidos e respectivos custos económicos e sociais, designadamente os resultantes da atividade planificatória ou da ausência desta (e.g. áreas urbanas de génese ilegal, reabilitação urbana ou regularização de regularização das atividades económicas). Desenvolver propostas que integrem tais realidades, de forma a constituírem uma mais-valia e um contribuindo para a estruturação do território.

- Potenciar uma trajetória de evolução das restrições de utilidade pública no sentido de privilegiarem uma vertente essencialmente preventiva e integrativa, face a intervenções mais restritivas e defensivas, designadamente através da introdução de usos complementares ou compatíveis. Vertidas por imposição legal nas plantas de condicionantes do PDM, compete a estes planos territoriais a definição do uso e transformação do solo, numa perspetiva proativa de ordenamento, promovendo uma estrutura biofísica integrada com a atividade humana e a equidade e complementaridade do solo rústico e urbano.

- Adotar de um papel ativo na execução dos PDM, em que os municípios funcionem como catalisadores, não se limitando a esperar o surgimento de iniciativas atomizadas, defasadas no tempo e decorrentes de operações urbanísticas avulsas (confinadas aos limites cadastrais da propriedade privada), mas apostem na promoção de intervenções estruturantes que conferem coerência ao território e

articulação de diferentes espaços, acompanhadas de uma justa repartição de benefícios e encargos.

- Antecipar propostas de ordenamento do território que sejam capaz de corrigir os desequilíbrios criados pela estrutura demográfica e posicionar-se para dar resposta às transformações que ocorram. Com efeito as **alterações demográficas** são um dos principais desafios que o país enfrenta devido à tendência de perda de população, crescimento natural negativo e envelhecimento da estrutura demográfica. Tais fatores são geradores de alterações e impactos territoriais ao nível designadamente de equipamentos e serviços, registrando-se um aumento da concentração populacional nas metrópoles em detrimento do interior do país, incrementam-se desequilíbrios territoriais decorrentes do envelhecimento das estruturas etárias e da incógnita das migrações no equilíbrio demográfico.

- Tirar partido das **novas tecnologias,** no domínio da conetividade, através do reforço das interligações dos cidadãos. Criação de uma rede de acesso a serviços que facilite a participação, a atualização e alargamento das funcionalidades do SNIT, da generalização e aposta nas plataformas colaborativas das autarquias e do acesso a conteúdos em tempo real. A crescente importância das **tecnologias e da qualificação da população** traduz invariavelmente implicações socio-económicas e geo-espaciais em contexto de sociedades mais colaborativas e resilientes. Importa pois capitalizar os impactos positivos decorrentes de tais alterações, que se traduzem em maior massa crítica, num maior número de ferramentas ao dispor e no aumento de conetividade com implicações territoriais, designadamente nas áreas tradicionalmente caracterizadas por um maior isolamento geográfico.

- Não limitar a participação à mera questão formal de cumprimento de trâmites legais e procedimentais, mas aprofundar métodos e práticas de participação incrementando a **colaboração da Administração** com os particulares e a participação propositiva. O ***feedback*** aos cidadãos irá incrementar o sentimento que valeu a pena a participação e aumentar os níveis de execução do plano. Em termos legais não está definida qualquer obrigatoriedade de resposta às **participações** ocorridas durante a **participação preventiva**, não obstante considera-se fundamental que estas sejam devidamente ponderadas no âmbito da elaboração do plano.

- Continuar a aprofundar e realizar atempadamente os **relatórios sobre o estado do ordenamento do território e urbanismo**, por constituírem importantes instrumentos de avaliação da execução do plano, criando mecanismos de retroação e *feedback* para alterações, revisões ou meros ajustamentos da proposta. Neste âmbito é importante que a Administração (Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional) promova guias orientadores, com matrizes de referência a aprofundar por instrumento de gestão territorial.

- **Quantificação dos contributos prestados pelos ecossistemas**. As grandes tendências de movimentos populacionais apontam para o acentuar das densidades populacionais nas metrópoles em detrimento das áreas rurais, com consequentes implicações territoriais que põem em evidência a importância dos ecossistemas, quer do ponto de vista da necessidade de preservação, quer da valoração do seu contributo para a globalidade do sistema urbano. Neste sentido revela-se fundamental, atendendo designadamente à diversidade territorial que Portugal continental apresenta, que a revisão dos PDM integre **linhas orientadoras e disposições equitativas** que permitam a quantificação e valoração dos contributos prestados. É neste contexto essencial que as propostas de revisão dos PDM assumam as externalidades que decorrem da preservação e valorização dos valores ambientais e paisagísticos, designadamente através da definição de mecanismos equitativos e de compensação à escala concelhia.

6.4 Síntese conclusiva e confirmação da hipótese teórica

Em termos conclusivos e em resposta à primeira hipótese de investigação relativa a tornar o ordenamento do território na revisão dos PDM mais exequível, confirma-se que tal será possível se a proposta de plano for capaz de integrar maior flexibilidade, que lhe confira capacidade de ajustamento a novas circunstâncias designadamente com recurso a conceitos indeterminados, cenários alternativos em função da evolução das variáveis, cumprimento de critérios não cumulativos, incrementos à edificabilidade padrão ou regime de incentivos (face ao alinhamento das intervenções com os objetivos preconizados pelo plano), existência de um processo participativo mais propositivo que focado em trâmites procedimentais, complementaridade de usos com servidões e restrições de utilidade pública e uso da discricionariedade administrativa e da fundamentação técnica para de uma correta

classificação do solo, que não pode limitar-se ao retrato do existente ou confinar-se à dicotomia rural/urbano.

No que concerne à segunda hipótese formulada, referente ao ordenamento do território na revisão dos PDM ser mais equitativo, também se confirma a necessidade de adoção de soluções perequativas ajustadas ao modelo de ordenamento preconizado pelo PDM. A análise evolutiva do estudo de caso e outros PDM recentemente publicados põem em evidência o potencial do índice de edificabilidade média e respetiva transferência de edificabilidade se reportar à máxima abrangência geográfica, em função de unidades territoriais homogéneas identificadas no modelo de ordenamento. A solução deverá considerar as diferenças resultantes das especificidades de cada área delimitada, originadas designadamente por razões de ordem topográfica, localização, nível de infraestruturação ou servidões administrativas e restrições de utilidade pública abrangidas. Neste âmbito o papel regulador do município não deve ser secundarizado face a lógicas de autoregulação.

A ponderação dos contributos dos ecossistemas para o equilíbrio do sistema urbano, ou a importância de considerar outras servidões ou restrições de utilidade pública, geradoras de externalidade positivas, mas potencialmente limitadoras da rentabilidade fundiária do solo, requer métodos de quantificação em função da respetiva contribuição para o ordenamento do território, que numa primeira fase requer o levantamento e caracterização dos sistemas em questão e seus contributos e posteriormente a adoção de modelos equitativos que traduzam essas externalidades num território mais alargado.

Para concluir, numa perspetiva comparada de Planos Diretores Municipais, Filho salienta que se nota a evolução dos modelos urbanísticos na (re)configuração dos modelos de planeamento e gestão das cidades, através dos Planos Diretores Municipais, instrumentos fundamentais para o desenvolvimento e para a qualidade de vida das populações (Filho, 2017, p. 248), pelo que a referida execução e equidade das suas propostas se reveste de primordial importância.

7. Bibliografia

Acselrad, H. (jul/dez de 2004). Desregulamentação, contradições espaciais e sustentabilidade urbana. *Revista Paranaense de Desenvolvimento, 107*, pp. 25-38.

Almeida, A. C. (2013). *Elaboração de Planos Diretores Municipais - O Acompanhamento de Entidades na Revisão de Planos Diretores Municipais na Região Centro - Dissertação de Mestrado.* Coimbra: Universidade de Coimbra/FDUC.

Almeida, A. D. (1995). *A função dos medidas preventivas e a liberdade de conformação de planos urbanísticos.* Lisboa: Inédito.

Alteração do PNPOT - Agenda para o Território. (2018). Obtido de Direção Geral do Território: http://pnpot.dgterritorio.gov.pt/documentos

Alves, R. (2001). *Planeamento e ordenamento do território e o Estado Português - contributos para uma intervenção renovada.* Lisboa: IST.

Alves, R. A. (2007). *Politicas de planeamento e ordenamento do território no Estado Português.* Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e Tecnologia .

Anteprogeto da Nova lei de Bases. (2013). Obtido de E-pública - Revista Eletrónica de Direito Público: http://e-publica.pt/pdf/artigos/Vol.1-%20Nº%202-Art.06.pdf

Antunes, F. O. (2013). *Operações de loteamento clássico: Carcavelos - das quintas aos loteamentos.* Lisboa: ReCil - Repositório Científico Lusófona. Obtido de http://hdl.handle.net/10437/5088

Antunes, L. (2006). *A Teoria do Acto e a Justiça Administrativa. O Novo Contrato Natural.* Coimbra: Almedina.

Antunes, L. F. (2002). *Direito Urbanístico. Um Outro Paradigms: A Planificação Modesto-Situacional.* Coimbra: Almedina.

Aragão, A. (2011). *A natureza não tem preço ... mas devia. O dever de valorar e pagar is serviços dos ecossistemas*. Obtido em 21 de maio de 2018, de https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/17696/1/A%20natureza%20não%20tem%20preço%20Alexandra%20%20Aragão%2025%20de%20Outubro.pdf

Armas, F., & Macia, C. (2015). Desenvolvimento rural e sociedade da informação em Portugal: Análise do fosso digital de segunda geração na região Norte. *Revista de*

Geografia e Ordenamento do Território, 7, pp. 65-83. Obtido de http://dx.doi.org/10.17127/got/2015.7.003

Ascher, F. (1991). “Vers un urbanisme strategique, decisionnel et heuristique”. *Revista Sociedade e Território*, p. Vol. 13.

Ascher, F. (1991). Vers un urbanisme strategique, decisionnel et heuristique. *Revista Sociedade e Território, 13*.

Bailey, N., & Turok, I. (2001). Central Scotland as a polycentric urban region: useful planning concept or chimera? *Urban Studies, 38*, pp. 697-715.

Boyle, R. (2008). Partnership in practice—An assessment of public-private collaboration in urban regeneration - a case study of Glasgow action. (L. G. studies, Ed.) Obtido de https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03003938908433460

Bras, C., Bourgeat, S., & Baud, P. (2007). *Dicionário de Geografia.* Plátano - Edições Técnicas.

Câmara Municipal de Sintra. (2018). Obtido de Relatório do Plano: https://cloud.cm-sintra.pt/index.php/s/XdoHZydWIfU57MR

Câmara Municipal de Sintra. (2018). Obtido de Proposta do Plano Diretor Municipal: http://www.cm-sintra.pt/discussao-publica-pdm-2018#proposta-de-plano

Campos, V. (2000). A formalização do processo de elaboração dos Planos Municipais: garantia de defesa dos direitos dos cidadãos . *Pensar o ordenamento do território. Ideias, planos, estratégias.* (p. 73 e ss.). Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.

Cardoso, S. (1998). *Planos Operacionais de Escala Intermédia - caracterização técnica e arquitetura .* Porto: FAUP/DGOTDU/JNICT.

Carmo, F. d. (dez de 2016). Princípios constitucionais do ordenamento do território. *Sociologia, Problemas e Práticas*. Obtido em 10 de 10 de 2018, de http://dx.doi.org/10.7458/SPP2016NE10352

Carmo, R. M. (2008). From scale to territory: toward a critical theory of polycentrism. *Análise Social, 189*, pp. 775-793.

Carta Europeia do Ordenamento do Território. (1983). Obtido de Conselho da Europa.

Carvalho, J. (1998). Contributo para uma revisão, pós PDM’s, da legislação urbanística. Em *A execução dos Planos Directores Municipais* (pp. 87-95). Coimbra: Almedina.

Carvalho, J. (1998). Quase 10 mandamentos para o planeamento necessário. *Planos Directores Municipais – Que Planos para a Próxima Década* (pp. 57-71). Coimbra: CCDR.

Carvalho, J. (2003). *Ordenar a cidade.* Coimbra: Quarteto Editora.

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

Carvalho, J. (2014). Mais-valias originadas pelo Ordenamento do Território e "justa indemnização" por Expropriação. (15.º Congresso da APDR). Porto.

Carvalho, J., & Oliveira, F. P. (2003). *Perequação - Taxas e Cedências.* Coimbra: Almedina.

Carvalho, J., & Oliveira, F. P. (2016). *Classifcação do solo no novo quadro legal.* Coimbra: Almedina.

CCDRLVT. (2017). Relatório sobre o Estado do Ordenamento do Território de Lisboa e Vale do Tejo (Sumário Executivo). Lisboa: CCDRLVT.

Classificação do solo e urbanismo. (2016). Obtido de CCDR LVT: file:///C:/Users/s20150287/Downloads/Atas-Classif_Solo_Final_out_2016%20(3).pdf

Coelho, A. L. (2009). *Geographical information system (GIS) as support in the urban and regional planning*. Obtido em 13 de abril de 2018, de Revista Caminhos de Geografia: http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/15920/8985

Constanza, R., d'Arge, R., Groot, R. d., Farber, S., Grasso, M., Hannon, B., . . . Belt, M. v. (maio de 1997). The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Nature*, pp. 253-260. Obtido em 15 de 10 de 2018, de https://www.nature.com/articles/387253a0

Correia, F. A. (1989). *O Plano urbanístico e o Princípio da Igualdade.* Coimbra: Almedina.

Correia, F. A. (1995). A execução de Planos Diretores Municipais, breves considerações. *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, 67 e ss.

Correia, F. A. (2001). *Manual de Direito do Urbanismo.* Coimbra: Almedina.

Correia, P. (2016). Explicitação dos princípios da Lei de Bases e do RJIGT. *Classificação do solo e urbanismo.* Lisboa: CCDR LVT.

Costa, A. (1998). A execução dos Planos Diretores Municipais - realidades e perspetivas. Em *A execução dos Planos Diretores Municipais.* Coimbra: Almedina.

Daroca, E. D. (1999). *Discrecionalidad Administrativa y Planeamiento Urbanístico (Construcción teórica y análisis jurisprudencial).* Navarra: Editorial Aranzadi.

Dupras, J., Alam, M., & Revéret, J.-P. (2015). Economic value of Greater Montreal´s non-market ecosystem services in a land use management and planning perspective. *The Canadian Geographer, 59*, pp. 93-106.

Fadigas, L. (2015). *Urbanismo e Território. As políticas públicas.* Lisboa: Edições Sílabo.

Ferrão, J. (2011). *O ordenamento do território como política pública .* Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Ferrão, J. (2016). O Território na Constituição da República Portuguesa (1976-2005): dos preconceitos fundadores às políticas de território do futuro. *Sociologia, Problemas e Práticas, 123*. Obtido de http://hdl.handle.net/10071/14556

Filho, J. T. (2017). O que há de novo nos planos diretores municipais - O regime jurídico dos planos diretores do Brasil e em portugal numa perspetiva comparada. Em F. P. Oliveira, *Ordenamento do Território, Urbanismo e Cidades. Que Rumo?* (Vol. I). Coimbra: Almedina.

Fonseca, M. F., & Matias, L. F. (2013). Planos diretores municipais e o zoneamento urbano: uma análise da (des)articulação entre os instrumentos de planejamento territorial no entorno do reservatório de Salto Grande (SP). *Sociedade e Natureza, 25*, pp. 61-74. Obtido de https://dx.doi.org/10.1590/S1982-45132013000100006

Frade, C. (1999). *A componente ambiental no ordenamento do território.* Lisboa: Conselho Económico e Social.

Francisco, A., & Macía, C. (2015). Desenvolvimento rural e sociedade da informação em Portugal. Análise do fosso digital de segunda geração na região norte. *revista de Geografia e Ordenamento do território, 7*, pp. 65-83.

Freitas, C. G. (2017). A Dinâmica dos Instrumentos de Gestão Territorial: que novidades? Em F. P. Oliveira, *Ordenamento do Território, Urbanismo e Cidades. Que Rumo?* (Vol. I). Coimbra: Almedina.

Gaspar, J. (1995). *O Novo Ordenamento do Território- Geografia e Valores*. Obtido em 5 de 10 de 2018, de Scripta Vetera: http://ftp.igeo.pt/instituto/cegig/got/17_Planning/Files/indicadores/conceito_ot.pdf

Gaspar, J. (2016). Futuro, cidades e território. *Finisterra:Revista Portuguesa de Geografia, 51*, pp. 5-24. Obtido em 14 de novembro de 2018, de Futuro, cidades e território

Glossário do Desenvilvimento Territorial. (2011). Obtido de Direção Geral do Território: http://www.dgterritorio.pt/static/repository/2013-12/2013-12-02161914_54ab20bb-0b19-4b78-b3b7-038c54e07421$$466C622B-84E8-4957-B11E-25B916C851FB$$5E7E3DA1-D606-4CD2-AA71-739B638414D3$$File$$pt$$1.pdf

Glossário do Desenvolvimento Territorial. (2011). Obtido em 3 de novembro de 2018, de CEMAT: http://www.dgterritorio.pt/static/repository/2013-12/2013-12-02161914_54ab20bb-0b19-4b78-b3b7-038c54e07421$$466C622B-84E8-4957-B11E-25B916C851FB$$5E7E3DA1-D606-4CD2-AA71-739B638414D3$$File$$pt$$1.pdf

Gomes, E. (2017). Do território e seu ordenamento: uma conceção macroscópica. Noção, objeto e distinções. Em *Ordenamento do Território, Urbanismo e Cidades. Que Rumo?* (pp. 9-39). Coimbra: Almedina.

Gomes, J. O. (1998). A execução dos Planos Diretores Municipais - realidades e perspetivas. Em *Colóqui internacional sobre a execução dos Planos Diretores Municipais* (pp. 103-111). Coimbra: Almedina.

Gonçalves, F. (1989). *Evolução histórica do direito do urbanismo em Portugal: 1851-1988.* Lisboa: Laboratório Nacional de Engenharia Civil.

Grave, L., & Pereira, M. (2016). (In)Eficiência do processo de planeamento territorial: a revisão dos Planos Diretores Municipais da Área Metropolitana de Lisboa. *GOT-Revista de Geografia e Ordenamento do território, 10*. Obtido de http://dx.doi.org/10.17127/got/2016.10.007

Hall, P. (2014). *Good Cities, Better Lives.* New York: Routledge.

Hall, P., & Jones, M. (2010). *Urban and Regional Planning.* Harmondsworth - London: Routledge.

Hall, P., & Tewdwr-Jones, M. (2011). *Urban and regional planning.* Abingdon: Routledge.

Haughton, G. (2010). *The New Spatial Planning: Territorial Management with Soft Spaces and Fuzzy Boundaries.* Abingdon: Routledge.

Healey, P. (1992). Planning through debate: the comunicative turn in planning theory. *The Town Planning Review, 63*, 143-162.

Healey, P. (1997). *Collaborative Planning - Shaping places in fragmented societies.* Vacouver: UBC Press.

Howard, E. (1902). *Garden Cities of To-Morrow. London.* London: Swan Sonnenschein § Co. LTD. Obtido de https://archive.org/details/gardencitiesofto00howa

INE. (2018). Obtido de https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_main&xpid=INE&xlang=pt

Infopédia. (2018). (Porto Editora) Obtido de https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/ordenamento

Lacaze, J.-P. (1998). *O Ordenamento do Território .* Instituto Piaget.

Lobo, C., Pardal, S., Correia, P., & Lobo, M. S. (1995). *Normas Urbanísticas* (2.ª ed., Vol. I). Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa/DGOTDU.

Lobo, M. C. (2003). Cidades e regiões: planeamento urbanístico. Em *Reformar Portugal. 17 estratégias de mudança.* Lisboa: Oficina do Livro.

Lobo, M. C. (2003). Cidades e regiões:planeamento urbanístico. Em *Reformar Portugal. 17 estratégias de mudança.* Lisboa: Oficina do Livro.

Lynch, K. (1998). *The image of the city.* Cambridge: MIT Press.

Madiot, Y. (1993). *L'aménagement du territoire.* Paris: Masson.

Marques, J. f., & Comune, A. E. (1997). A teoria neoclássica e a valoração ambiental. Em *Economia do meio ambiente: teoria, políticas e a gestão de espaços regionais* (pp. 21-42). Campinas: Unicamp-IE. Obtido em 2018, de http://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/handle/doc/12710

Marques, T., Ribeiro, D., Maia, C., & Santos, H. (2016). Nascer é envelhecer: uma perspetiva demográfica evolutiva e territorial na construção do futuro de Portugal. *GOT, Revista de Geografia e Ordenamento do Território, 10*, pp. 207-231.

McCarthy, J. (2016). *Partnership, Collaborative Planning and Urban Regeneration.* London: Routledge.

Melo, J. B. (1983). Introdução às formas de concertação social. *Boletim de Direito da Faculdade de Coimbra, LIX*, p. 26 e ss.

Merlin, P., & Choay, F. (2015). *Dictionnaire de l'urbanisme et de l' aménagement.* Quadrige dicos poche, PUF.

Miranda, J. (2002). *A dinâmica Jurídica do planeamento territorial (a alteração, a revisão e a suspensão dos planos).* Lisboa: Coimbra editora.

Modelo de Desenvolvimento Territorial. (11 de 9 de 2018). Obtido de Câmara Municipal de Sintra: http://www.cm-sintra.pt/phocadownload/PDF/consulta_publica/revisao_pdm/documentos-consulta/MDT/Modelo-de-Desenvolvimento-Territorial_Relatorio.pdf

Monteiro, C. (2010). *O domínio da cidade. A propriedade à prova no direito do urbanismo.* Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Obtido de http://hdl.handle.net/10451/4517

Monteiro, C., & Oliveira, F. P. (2014). Política de Solos. *Primeiro comentário à Lei de Bases da Política Pública de Solos de Ordenamento do território e do Urbanísmo (lei n.º 31/2014, de 30 de maio)*. Revista Eletrónica de Direito Público.

Monteiro, C., & Oliveira, F. P. (2014). Política de Solos. Estatuto jurídico do solo. *Nova lei de bases do solo, do ordenamento do território e do urbanismo. The recent approval of law n.º 31/2014, of may 30th, on soil classification, land use and planning.* Obtido de www.e-publica.pt/volumes/v1n2a06.html

Moreira, J. M. (2002). *Ética Democracia e Estado* (1.ª ed.). Cascais: Principia.

Mota, J. C. (2017). Participação dos cidadãos nos Instrumentos de Gestão Territorial. Em F. P. Oliveira, *Ordenamento do território, urbanismo e cidades. Que Rumo?* (pp. 327-352). Coimbra: Almedina.

Oliveira, F. P. (1998). Colóquio internacional sobre «Problemática jurídica da execução dos Planos Directores Municipais». Em *A execução dos Planos Diretores Municipais* (pp. 17-33). Coimbra: Almedina.

Oliveira, F. P. (2002). *Sistemas e Instrumentos de execução dos Planos* (Cadernos CEDOUA ed.). Coimbra: Almedina.

Oliveira, F. P. (2003). As Políticas Públicas de Urbanismo e de Ordenamento do Território: a necessidade de institucionalização dos princípios da coordenação e da cooperação. *1.º Congresso Nacional de Administração Pública. Vetores de Mudança.*

Oliveira, F. P. (2003). *Instrumentos de Participação Pública em Gestão Urbanística.* (CEDOUA, Ed.) Coimbra: CEFA.

Oliveira, F. P. (2009). *Portugal: Território e Ordenamento.* Coimbra: Almedina.

Oliveira, F. P. (2010). Planeamento urbanístico municipal, flexibilidade e oportunidades: uma perspetiva jurídica. *XIII da Associação dos Urbanístas Portugueses.* Povoa de Varzim.

Oliveira, F. P. (2010). Planeamento urbanístico municipal, flexibilidade e oportunidades: uma perspetiva jurídica.

Oliveira, F. P. (2011). *A discricionariedade de planeamento urbanístico municipal na dogmática geral da discricionariedade administrativa.* Coimbra: Almedina.

Oliveira, F. P. (2013). *Direito do Urbanismo. Perguntas de bolso, respostas de algibeira.* Coimbra: Almedina.

Oliveira, F. P. (2013). *Direito do Urbanismo. Perguntas de bolso, respostas de algibeira.* Coimbra: Almedina.

Oliveira, F. P. (2016). As periferias urbanas, territórios destruturados. *Território e alterações climáticas. A desertificação. As periferias urbanas.* Porto: CCDR. Obtido de www.ccdrn.pt/sites/default/files/2_fernanda_paula_oliveira.pdf

Oliveira, F. P. (julho/setembro de 2017). As dúvidas em torno da classificação dos solos no novo quadro legal em seis perguntas e seis respostas. *Questões atuais de Direito Local*, pp. 21-41.

Oliveira, F. P., & Lopes, D. (2016). *As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGIS) no contexto da "política" de legalização.* Coimbra: Almedina.

Oliveira, F. P., & Lotes, D. (2016). *As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGIs) no contexto da "política" de legalização.* Coimbra: Almedina.

Oliveira, F. P., Neves, M. C., & Lopes, D. (2016). *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação - comentado* (4.ª ed.). Coimbra: Almedina.

Ost, F. (1995). *La nature hors la loi - l'écologie à l'épreuve du droit.* Paris: Éditions La Découverte.

Pardal, S. (2002). *Planeamento do Espaço Rústico - As irracionalidades da RAN e da REN* (1.ª ed.). Coimbra: ADISA/CESUR.

Pardal, S., Correia, P., & Lobo, M. C. (2000). *Normas Urbanísticas - Planeamento integrado do território - elementos de teoria critíca* (1.ª ed., Vol. IV). Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa/DGOTDU.

Pena, E. A. (2001). *O planeamento estratégiconos municípios de pequena dimensão. Caso do município de Vagos.* Aveiro: Universidade de Aveiro/DAO.

Pena, E. A. (2005). *Os Planos Municipais de Ordenamento do Território: a problemática da execução, os instrumentos legais e a ação da Administração.* Aveiro: Universidade de Aveiro/SACSJP.

Pereira, L. V. (1986). *Planeament municipal e exercício da ação políticalocal.* Lisboa: LNEC.

Pires, A. R. (2001). Breaking the Ties with the Master Plan: Spatial Strategic Plans in Portugal. Ashgate Publishing.

Portas, N. (1995). O PDM vale a pena?, in “PDM's, PMOT's, PROT's, POOC's – Para que queremos estes planos? *Revista Sociedade e Território, 22*, pp. 31-34.

Portas, N. (1998). A execução dos Planos Directores Municipais – realidades e perspectivas. Em *A execução dos Planos Directores Municipais* (pp. 77-85). Coimbra: Almedina.

Portas, N. (1998). Os Planos Diretores Municipais como instrumentos de regulação. *Sociedade e Território, 22*, p. 22 e ss.

Putnam, R. (1994). Social Capital and Public Affairs. *Bulletin of American Academy of Arts and Sciences, 47*, 5-19. doi:10.2307/3824796

Regulamento do Plano Diretor Municipal (revisão). (9 de 10 de 2016). Obtido de Câmara Municipal de Sintra: https://cloud.cm-sintra.pt/index.php/s/8i2nxDiBl6baOFF

Reis, J. P. (1998). As reformas legislativas no domínio da execução dos Planos Directores Municipais. Em *A execução dos Planos Directores Municipais* (pp. 47-59). Coimbra.

Relatório do Plano Diretor Municipal (revisão). (15 de 08 de 2016). Obtido de Câmara Municipal de Sintra: https://cloud.cm-sintra.pt/index.php/s/XdoHZydWIfU57MR

Renard, V. (1999). Où en sont les systèmes de transfert de COS? Obtido de http://base.d-p-h.info/es/fiches/dph/fiche-dph-8292.html

Sá, T. V. (1993). Planeamento uma técnica ou uma ação social? *Dinâmicas culturais cidadania e desenvolvimento local.* Vila do Conde: Associação Portugesa de Sociologia.

Salvador, M. G. (2017). O direito concreto de construção e a transferência de edificabilidade. Em *Ordenamento do território, Urbanismo e Cidades. Que Rumo?* Coimbra: Almedina.

Santos, R. A. (2014). *Um novo ciclo de Planos Diretores Municipais - o caso de Vila Nova de Gaia.* Porto: Universidade do Porto/FLUP. Obtido em 5 de 10 de 2018, de https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/76665/2/32772.pdf

Santos, S. (abril de 2017). Mobility and spatial planning in the Lisbon metropolitan area. *Finisterra - Revista Portuguesa de Geografia, 104*, pp. 57-72.

Sendim, J. (2002). O Direito virtual. Notas sobre deficit da execução do Direito do Ambiente Português. *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, p. 61 e ss.

Silva, D. (2017). Execução, Perequação e Indemnização. Espaço Público nas Soluções de Gestão Urbanística em Vila Nova de Gaia. Em F. P. Oliveira, *Ordenamento do Território, Urbanismo e Cidades. Que Rumo?* (Vol. II). Coimbra: Almedina.

Silva, S. T. (2000). Atuações Urbanísticas Informais e "Medidas de Diversão" em Matéria de Urbanismo. pp. 55-70.

Silva, V. P. (2014). Disposições gerais (relativas à Lei n.º 31/2014, de 30 de maio). Revista Eletrónica de Direito Público.

Silva, V. P., Lobo, C., Antunes, H. S., Oliveira, f. P., Mirand, J., Monteiro, C., & Matos, A. S. (junho de 2014). *Nova lei de bases do solo, do ordenamento do território e do urbanismo*. Obtido em 2018, de http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2183-184X2014000200006&lng=en&tlng=en

Ugeda, L. (2017). Gestão Urbanística: Mapas e Normas enquanto Sistema em prol da Cidadania. Em F. P. Oliveira, *Ordenamento do Território, Urbanismo e Cidades. Que Rumo?* (Vol. II). Coimbra: Almedina.

Vale, A. Q. (2017). Serviços dos Ecossistemas e Transferência de Edificabilidade. Em F. P. (coord.), *Ordenamento do território, urbanismo e cidades. Que rumo?* (pp. 65-116). Coimbra: Almedina.

Vale, A. Q., Ferreira, A., Antunes, J. C., Cancela, J., Carvalho, J., Soares, L. J., . . . Barroso, S. (2016). *Classificação do solo e urbanismo*. Obtido de file:///C:/Users/s20150287/Downloads/Atas-Classif_Solo_Final_out_2016%20(2).pdf

Vale, M. (2016). Cidade, Sociedade e Futuro: um comentário a Gaspar e Capel. *Finisterra, Revista Portuguesa de Geografia, 101*, pp. 137-141. Obtido em 2018, de file:///C:/Users/s20150287/Downloads/9536-Texto%20do%20Trabalho-26916-1-10-20160616.pdf

Veneza, A. (Junho de 2013). Sistemas e Culturas de Planeamento: fatores e dinâmicas de mudança. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território, 3*, pp. 249-273. Obtido de 10.17127/got/2013.3.011

Yandle, B. (1995). *Land Rights: The 1990s' Property Rights Rebellion.* Lanham: Rowman and Littlefield.

Legislação diversa

Lei n.º 70/2015, de 16 de julho. Procede à quinta alteração da Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, sobre o processo de reconversão das áreas urbanas de génese ilegal.

Lei n.º 31/ 2014, de 30 de maio. Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo.

Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro. Aprova o Programa Nacional da Política de Ordenamento do território.

Lei n.º 48/98, de 11 de agosto. Lei de Bases da Política do Ordenamento e de Urbanismo.

Lei n.º 91/95, de 02 de setembro. Estabelece o regime excecional para a reconversão urbanística das áreas urbanas de génese ilegal.

Lei n.º 83/95, de 31 de agosto. Estabelece o direito de participação procedimental e de acção popular.

Lei 79/77, de 25 de outubro. Define as atribuições e competências das autarquias locais.

Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07 de janeiro. Aprova o Novo Código do Procedimento Administrativo.

Decreto-Lei n.º 80/2015, 14 de maio. Estabele o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial.

Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro. Estabelece o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial. Revogado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, 14 de maio.

Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro. Aprova o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana.

Decreto-Lei n.º 88/2017, de 27 de julho – Procede à terceira alteração ao Regime Jurídico da Reabilitação Urbana.

Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro – Estabelece o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação. Na versão mais recente conferida pela Lei n.º 79/2017, de 18 de agosto.

Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de maio – Define o quadro regulamentar dos Planos Diretores Municipais.

Decreto-Lei n.º 69/90, 2 de março – Disciplina o Regime Jurídico dos Planos Municipais de Ordenamento do Território.

Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de novembro – Aprova a política de solos.

Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07 de janeiro – Aprova o novo Código do Procedimento Administrativo.

Decreto-Lei n.º 46673, de 29 de novembro de 1965 – Concede às autoridades administrativas responsáveis os meios legais que as habilitem a exercer eficiente intervenção nas operações de loteamente urbano.

Decreto-Lei n.º 356/75, de 8 de julho – Adopta medidas de defesa dos recursos naturais.

Decreto-Lei n.º 357/75, de 8 de julho – Aprova medidas de protecção ao relevo natural, ao solo arável e ao revestimento vegetal.

Decreto-Lei n.º 451/82, de 16 de novembro – Institui a Reserva Agrícola Nacional

Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de junho – Estabelece o novo regime jurídico da Reserva Agrícola Nacional. Revoga o Decreto-Lei n.º 451/82, de 16 de novembro

Decreto-Lei n.º 274/92, de 12 de dezembro – Altera o Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de junho, que define o regime jurídico da Reserva Agrícola Nacional

Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de março – Aprova o regime jurídico da Reserva Agrícola Nacional e revoga o Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de junho.

Decreto-Lei n.º 199/2015, de 16 de setembro – Procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de março, que aprova o regime jurídico da Reserva Agrícola Nacional.

Decreto-Lei n.º 321/83 de 5 de julho. Cria a Reserva Ecológica Nacional.

Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março – Revê o regime jurídico da Reserva Ecológica Nacional (REN), estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 321/83 de 5 de julho.

Decreto-Lei n.º 213/92, de 12 de outobro – Altera o Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março (Reserva Ecológica Nacional).

Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto – Aprova o regime jurídico da Reserva Ecológica Nacional e revoga o Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março.

Decreto-Lei n.º 239/2012 de 2 de novembro – Procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, que estabelece o regime jurídico da Reserva Ecológica Nacional.

Decreto-Lei n.º 79/95, de 20 de abril – Altera o Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março (revê o regime jurídico da Reserva Ecológica Nacional (REN), estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 321/83, de 5 de julho).

Decreto-Lei n.º 239/2012 de 2 de novembro – Procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, que estabelece o regime rurídico da Reserva Ecológica Nacional.

Decreto Regulamentar n.º 15/2015. de 19 de agosto. Estabelece os critérios de classificação e reclassificação do solo, bem como os critérios de qualificação e as categorias do solo rústico e do solo urbano em função do uso dominante, aplicáveis a todo o território nacional.

Decreto Regulamentar n.º 10/2009, de 29 de maio - Fixa a cartografia a utilizar nos instrumentos de gestão territorial, bem como na representação de quaisquer condicionantes.

Decreto Regulamentar n.º 11/2009, de 29 de maio - Estabelece os critérios uniformes de classificação e reclassificação do solo, de definição de utilização dominante, bem como das categorias relativas ao solo rural e urbano, aplicáveis a todo o território nacional.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 81/2012 - Aprova as orientações estratégicas de âmbito nacional e regional, que consubstanciam as diretrizes e critérios para a delimitação das áreas integradas na Reserva Ecológica Nacional a nível municipal.

8. Índice Remissivo

E

***edificabilidade abstrata*,** 13, 20, 21, 130, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 183, 185, 188, 190, 191, 195, 196

Execução de Planos Territoriais

Execução sistemática e assistemática, 117

Instrumentos de execução, 122

Sistemas de execução, 118

F

Flexibilidade nos Planos Municipais

Conceitos indeterminados, 69

Dinâmica de Planos, 61

Discricionariedade, 72

Majoração de parâmetros e sistema de incentivos a operações urbanísticas, 75

Participação pública para flexibilizar os PDM, 99

Planeamento informal, 71

O

Ordenamento do Território

Evolução legal, 35

Fins e objetivos, 29

Urbanismo vs ordenamento do território, 31, 33

P

Perequação

Abrangência geográfica, 133

Mecanismos de perequação, 126

Princípio da igualdade, 126

Serviços dos ecossistemas, 131

Situação vinculacional dos solos, 129

Solução perequativa adotada no estudo de caso, 188

Análise crítica da solução perequativa do estudo de caso, 189

Plano Diretor Municipal

A 1.ª Geração de PDM, 38

A 2.ª e 3.ª Geração de PDM, 40

A estratégia nos PDM, 64

O PDM e o enquadramento legal atual, 42

T

Transferência de Edificabilidade

Edificabilidade abstrata e concreta, 177

Créditos à edificabilidade, 135

Análise comparativa de diferentes países, 136

Papel regulador do município no estudo de caso, 139

Títulos e créditos de edificabilidade no estudo de caso, 180

U

Uso de Solo

Classificação e Reclassificação, 77, 78, 82

Qualificação, 89

Dicotomia Urbano/Rural, 85

9. Anexos

UNIDADES TERRITORIAIS / OBJETIVOS

CIDADE POLICENTRICA

- REFORÇO DAS CENTRALIDADES (diversificação de usos e requalificação dos espaços centrais)
- MELHORIA DA QUALIDADE DE VIDA DAS POPULAÇÕES (espaço público, equipamentos, esp. verdes, infraestruturas, apoio social, transportes e mobilidade)
- AUMENTAR A COMPETITIVIDADE E ATRATIVIDADE DOS POLOS INDUSTRIAIS E EMPRESARIAIS (I&D)

ZONA ECONOMICA ESPECIALIZADA

- POTENCIAR O APROVEITAMENTO DOS RECURSOS ENDÓGENOS DO TERRITÓRIO (recursos geológicos e solo)
- PROMOVER A REGENERAÇÃO DO TERRITÓRIO
- DINAMIZAR A INDÚSTRIA E POTENCIAR USOS COMPLEMENTARES ASSOCIADOS À I&D ("cluster" competitivo, onde a inovação é indissociável da competitividade)

SERRAS

- PRESERVAÇÃO E VALORIZAÇÃO DOS VALORES EXISTENTES
- AUMENTO DA OFERTA TURÍSTICA NUMA PERSPETIVA SUSTENTÁVEL
- REQUALIFICAÇÃO URBANA E PATRIMONIAL DO CENTRO HISTÓRICO DE SINTRA COMO PRINCIPAL ÂNCORA DE IDENTIDADE

RURALIDADE ATLÂNTICA

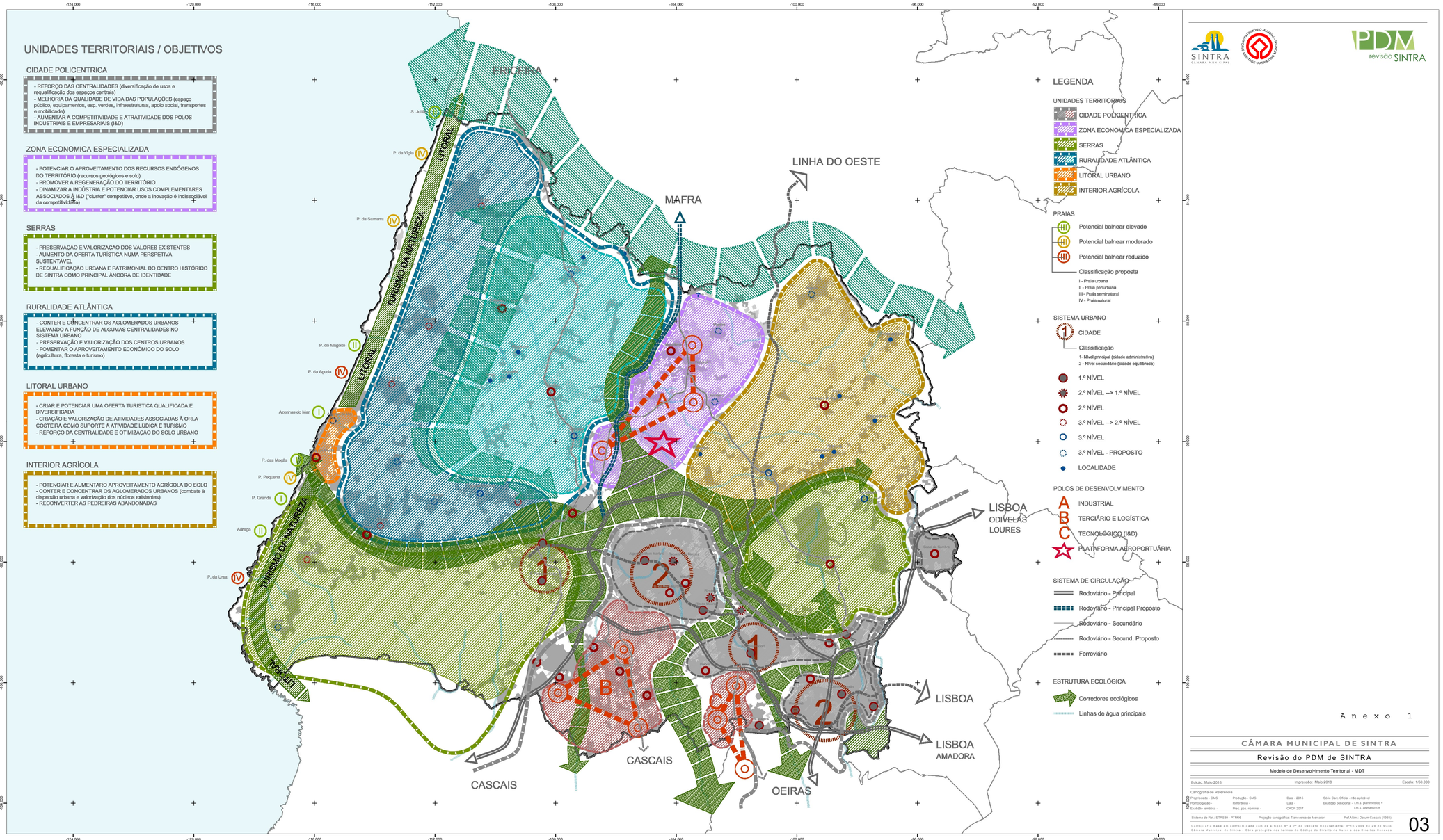
- CONTER E CONCENTRAR OS AGLOMERADOS URBANOS ELEVANDO A FUNÇÃO DE ALGUMAS CENTRALIDADES NO SISTEMA URBANO
- PRESERVAÇÃO E VALORIZAÇÃO DOS CENTROS URBANOS
- FOMENTAR O APROVEITAMENTO ECONÓMICO DO SOLO (agricultura, floresta e turismo)

LITORAL URBANO

- CRIAR E POTENCIAR UMA OFERTA TURISTICA QUALIFICADA E DIVERSIFICADA
- CRIAÇÃO E VALORIZAÇÃO DE ATIVIDADES ASSOCIADAS À ORLA COSTEIRA COMO SUPORTE À ATIVIDADE LÚDICA E TURISMO
- REFORÇO DA CENTRALIDADE E OTIMIZAÇÃO DO SOLO URBANO

INTERIOR AGRÍCOLA

- POTENCIAR E AUMENTARO APROVEITAMENTO AGRÍCOLA DO SOLO
- CONTER E CONCENTRAR OS AGLOMERADOS URBANOS (combate à dispersão urbana e valorização dos núcleos existentes)
- RECONVERTER AS PEDREIRAS ABANDONADAS



LEGENDA

UNIDADES TERRITORIAIS
- CIDADE POLICENTRICA
- ZONA ECONOMICA ESPECIALIZADA
- SERRAS
- RURALIDADE ATLÂNTICA
- LITORAL URBANO
- INTERIOR AGRÍCOLA

PRAIAS
- Potencial balnear elevado
- Potencial balnear moderado
- Potencial balnear reduzido
- Classificação proposta

I - Praia urbana
II - Praia periurbana
III - Praia semirnatural
IV - Praia natural

SISTEMA URBANO
- 1 CIDADE
- Classificação

1 - Nível principal (cidade administrativa)
2 - Nível secundário (cidade equilibrada)

- 1.º NÍVEL
- 2.º NÍVEL –> 1.º NÍVEL
- 2.º NÍVEL
- 3.º NÍVEL –> 2.º NÍVEL
- 3.º NÍVEL
- 3.º NÍVEL - PROPOSTO
- LOCALIDADE

POLOS DE DESENVOLVIMENTO
- A INDUSTRIAL
- B TERCIÁRIO E LOGÍSTICA
- C TECNOLÓGICO (I&D)
- PLATAFORMA AEROPORTUÁRIA

SISTEMA DE CIRCULAÇÃO
- Rodoviário - Principal
- Rodoviário - Principal Proposto
- Rodoviário - Secundário
- Rodoviário - Secund. Proposto
- Ferroviário

ESTRUTURA ECOLÓGICA
- Corredores ecológicos
- Linhas de água principais

SINTRA CÂMARA MUNICIPAL

PDM revisão SINTRA

Anexo 1

CÂMARA MUNICIPAL DE SINTRA

Revisão do PDM de SINTRA

Modelo de Desenvolvimento Territorial - MDT

Edição: Maio 2018 | Impressão: Maio 2018 | Escala: 1/50.000

Cartografia de Referência

Propriedade - CMS	Produção - CMS	Data - 2015	Série Cart. Oficial - não aplicável
Homologação -	Referência -	Data -	Exatidão posicional - r.m.s. planimétrico =
Exatidão temática -	Proc. pos. nominal -	CAOP 2017	r.m.s. altimétrico =

Sistema de Ref.: ETRS89 - PTM06 | Projeção cartográfica: Transversa de Mercator | Ref.Altim.: Datum Cascais (1938)

Cartografia Base em conformidade com os artigos 5º a 7º do Decreto Regulamentar nº10/2009 de 29 de Maio. Câmara Municipal de Sintra - Obra protegida nos termos do Código do Direito de Autor e dos Direitos Conexos.

03

SINTRA
CÂMARA MUNICIPAL

PDM
revisão SINTRA

LEGENDA

ESTRUTURA AZUL

Estrutura Azul Principal

Cursos de água

Nível I

Nível II

Corredor litoral

Corredor litoral

Estrutura Azul Secundária

Vales pronunciados

ESTRUTURA VERDE

Estrutura Verde Principal

Serras

Estrutura Verde Secundária

Grandes Parques

Corredores ecológicos

Áreas com valor para a preservação - Habitats -

Zonas com valor para a preservação - Habitats -

INFORMAÇÃO COMPLEMENTAR

Áreas artificializadas / Solo urbano

Anexo 2

CÂMARA MUNICIPAL DE SINTRA

Revisão do PDM de SINTRA

Planta da Estrutura Ecológica Municipal - EEM -

Edição: Maio 2018 | Impressão: Maio 2018 | Escala: 1/25.000

Cartografia de Referência

Propriedade - CNIG | Produção - InfoPortugal / iBorn | Data - 2015 | Série Cart. Oficial - não aplicável

Homologação - DGT | Referência - Proc. n.º 356 | Data - 00.00.0000 | Exatidão posicional - r.m.s. planimétrico = r.m.s. xy = 0,75 m

Exatidão temática - 95% | Proec. pos. nominal - 6,40 m | CACP 2017 | r.m.s. altimétrico = r.m.s. z = 1 m

Sistema de Ref.: ETRS89 - PTTM06 | Projecção cartográfica: Transversa de Mercator | Ref Altim.: Datum Cascais (1938)

Cartografia Base em conformidade com os artigos 81 e 77 do Decreto Regulamentar nº10/2009 de 29 de Maio.
Câmara Municipal de Sintra - Obra protegida nos termos do Código do Direito de Autor e dos Direitos Conexos.