



---

# Classificação do Solo e Urbanismo

Atas e Comunicações

---

# Índice

---

Introdução .....	1
Programas das Sessões .....	2
Sessão 1 .....	5
Resumo das Intervenções .....	6
Debate / Questões / Comentários da assistência: .....	18
Respostas dos oradores.....	21
Comunicações remetidas pelos oradores.....	25
Sessão 2.....	35
Resumo das Intervenções .....	36
Debate / Questões / Comentários da assistência: .....	56
Resposta dos oradores .....	59
Comunicações remetidas pelos oradores.....	62
Sessão 3.....	68
Resumo das Intervenções .....	69
Debate / Questões / Comentários da assistência: .....	87
Resposta dos oradores .....	89
Comunicações remetidas pelos oradores.....	90
5. Lista de Presenças .....	104



## Introdução

A Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBPPSOTU) e o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) vieram introduzir alterações substantivas ao nível da qualificação do solo urbano - extinguindo a categoria de solo urbanizável e considerando como urbano apenas o solo total ou parcialmente urbanizado.

Esta transformação significativa num quadro de referência estabilizado ao longo das últimas décadas, criou na Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCDR-LVT) a necessidade de estabilizar entendimentos a prosseguir no acompanhamento dos Planos Intermunicipais e Municipais de Ordenamento do Território.

Após um primeiro momento de reflexão interna, entendeu-se alargar a discussão e a “construção de entendimentos” a profissionais do ordenamento do território que exercem atividade em diferentes áreas – Câmaras Municipais, Administração Central, Faculdades, Laboratório Nacional de Engenharia Civil e empresas de consultoria. Assim, a CCDR-LVT promoveu no primeiro semestre de 2016 o seminário “Classificação do Solo e Urbanismo” que se desenvolveu em três sessões – 9 de março, 23 de março e 21 de abril. Foram previamente apresentadas duas perguntas a cada orador convidado, que teve dez minutos para desenvolver as respostas.

As três sessões contaram com um total de 26 oradores e de 338 pessoas inscritas, refletindo a importância e a relevância da temática. A sessão de 23 de março contou ainda com a presença de Sua Excelência a Secretária de Estado do Ordenamento do Território e Conservação da Natureza.

O presente documento é um registo das três sessões e com o mesmo, para além da sistematização das várias participações, pretende-se que constitua um contributo para a discussão em torno da classificação do solo urbano.



**João Pereira Teixeira**

*Presidente da CCDR-LVT*



---

## Programas das Sessões

### Programa da 1ª Sessão (9 de março):

**10:00** | Sessão de abertura

João Pereira Teixeira | Presidente da CCDR LVT

**10:15 - 12:15** | Classificação do Solo Urbano

1. Como definir solo parcialmente urbanizado ou edificado e como se pode programar (unidades de execução e modalidades sistemáticas e assistemáticas de execução)? Solo com dotação parcial de infraestruturas mais os espaços intersticiais, contíguos ou de remate?

2. Quais os conteúdos a integrar no PDM para clarificar e harmonizar critérios de verificação da sustentabilidade da transformação do território e de viabilidade económica da solução urbanística exigidos por lei aos futuros PP que visem a reclassificação do solo rural para urbano?

Ana Queirós do Vale | CM Sintra

Antunes Ferreira | Universidade de Lisboa

João Carlos Antunes | CM Palmela

Jorge Cancela | Biodesign

Jorge Carvalho | Universidade de Aveiro

Luís Jorge Bruno Soares | BSA

Nunes da Silva | Universidade de Lisboa

Paulo Correia | Universidade de Lisboa

Sérgio Barroso | CEDRU

**12:15 - 13:15** | Debate



---

## Programa da 2ª Sessão (23 de março):

**10:00** | Sessão de abertura

João Pereira Teixeira | Presidente da CCDR LVT

Célia Ramos | Secretária de Estado do Ordenamento do Território e Conservação da Natureza

**10:30 - 12:30** | Classificação do Solo Urbano

1. Como definir solo parcialmente urbanizado ou edificado e como se pode programar (unidades de execução e modalidades sistemáticas e assistemáticas de execução)? Solo com dotação parcial de infraestruturas mais os espaços intersticiais, contíguos ou de remate?

2. Quais os conteúdos a integrar no PDM para clarificar e harmonizar critérios de verificação da sustentabilidade da transformação do território e de viabilidade económica da solução urbanística exigidos por lei aos futuros PP que visem a reclassificação do solo rural para urbano?

Carlos Pina | CCDR Lisboa e Vale do Tejo

Fátima Bacharel | CCDR Alentejo

Jorge Eusébio | CCDR Algarve

José António Lameiras | GIPP

Margarida Bento | CCDR Centro

Nuno Marques | CCDR Algarve

Paulo Silva | Câmara Municipal de Sesimbra

Vítor Campos | LNEC

**12:30 - 13:15** | Debate



---

### Programa da 3ª Sessão (21 de abril):

**10:00** | Sessão de abertura

João Pereira Teixeira | Presidente da CCDR LVT

**10:15 - 12:15** | Classificação do Solo Urbano

1. Como definir solo parcialmente urbanizado ou edificado e como se pode programar (unidades de execução e modalidades sistemáticas e assistemáticas de execução)? Solo com dotação parcial de infraestruturas mais os espaços intersticiais, contíguos ou de remate?

2. Quais os conteúdos a integrar no PDM para clarificar e harmonizar critérios de verificação da sustentabilidade da transformação do território e de viabilidade económica da solução urbanística exigidos por lei aos futuros PP que visem a reclassificação do solo rural para urbano?

Beatriz Condessa | Universidade de Lisboa

Fernanda do Carmo | CCDR LVT

José Alberto de Sousa | CM Viseu

José Manuel Simões | IGOT

Luís Vassalo Rosa | Planeamento e Arquitetura, Lda.

Margarida Pereira | Universidade Nova de Lisboa

Paulo Pinho | Universidade do Porto

Teresa Sá Marques | Universidade do Porto

Tiago Trigueiros | CM Sintra

**12:15 - 13:15** | Debate



---

# Sessão 1

9 | março | 2016

Ana Queirós do Vale | CM Sintra

Antunes Ferreira | Universidade de Lisboa

João Carlos Antunes | CM Palmela

Jorge Cancela | Biodesign

Jorge Carvalho | Universidade de Aveiro

Luís Jorge Bruno Soares | BSA

Nunes da Silva | Universidade de Lisboa

Paulo Correia | Universidade de Lisboa

Sérgio Barroso | CEDRU



---

## Resumo das Intervenções

---

### Sessão de Abertura

#### João Pereira Teixeira | Presidente CCDR Lisboa e Vale do Tejo

Procede à abertura da sessão e agradece aos oradores pela aceitação do desafio de responder a duas perguntas em dez minutos.

#### Ana Queiroz do Vale | CM Sintra

---

Intervenção baseada na experiência recente de revisão do PDM de Sintra. Defende que o exercício de planeamento deve ser, antes de mais, prospetivo, pelo que não se deve focar demasiado na classificação do solo, mas antes no modelo territorial a longo prazo.

Tendo presente a enorme diversidade e especificidade do território concelhio, considera que se deve preservar a dicotomia urbano – rural, reforçando a cidade e, simultaneamente, a ruralidade.

#### Resposta às questões 1 e 2:

1 - Relativamente ao solo parcialmente urbanizado ou edificado, considera que, face ao novo quadro legal, se deve fazer um exercício *ex novo* de classificação do solo, com base num conjunto de critérios, definindo o que é de classificar como urbano e o que é de classificar como rústico, tendo presente que a rede urbana é um elemento estruturador do território, e não desenvolver uma mera atualização dos PDM em vigor. Com esse exercício de novo, olhando para o território tal como ele hoje se apresenta, poderão os municípios melhor traçar estratégias de futuro. Considera estratégico o combate à dispersão da edificação, pelos custos de execução e manutenção de infraestruturas e serviços urbanos que acarreta para o erário municipal, e a contenção dos perímetros urbanos, com a compactação de áreas urbanas e a sua densificação, por considerar que a centralidade se afirma com mais pessoas e mais funções e permite redesenhar a cidade. Defende por isso um modelo territorial concentrado, com espaços livres intersticiais, de modo a que seja possível continuar a crescer, não tanto em quantidade, sobretudo em qualidade. Considera que o exercício prospetivo, a 30 anos, do planeamento territorial deve ter em conta o ritmo de crescimento verificado nos últimos anos (cerca de 1%), bem como a situação existente em termos de fogos vagos e espaços livres, não esquecendo a necessidade de rentabilização das infraestruturas.

Quanto à programação, entende que se deve programar o que se planeia – o plano não é um fim é um meio para alcançar objetivos, estratégicos territoriais e sociais -, identificando o que é decisivo, mas considera que as modalidades de execução devem ser escolhidas caso a caso, através de uma ponderação do que for





---

mais adequado para o caso concreto e por forma a atingir os objetivos do plano (Unidade de execução, PP, iniciativa pública, acordo entre particulares).

2 - Considera que o processo de definição dos PDM saídos deste novo quadro legal, devem reforçar a sua função estratégica, enquanto instrumento definidor de políticas territoriais. Sintra, antes de definir o seu ordenamento – classificação e qualificação do solo – fez aprovar pelo órgão máximo do município – Assembleia Municipal – o seu Modelo de Desenvolvimento Territorial. E foi esse o mandato que a equipa técnica recebeu para a produção da proposta de Plano.

3 - Considera extemporânea a discussão sobre os Planos de Pormenor que vierem a reclassificar o solo de rústico para urbano. Os planos (PDM) que saiam deste processo de definição do seu território, face ao novo quadro legal, não devem desde já indicar onde e como são alterados. Seria colocar em causa a adequação dos modelos que os próprios planos - modelos de desenvolvimento territorial - defendem. Defende que os municípios repensem o seu território na revisão de PDM à luz do novo RJIGT, devendo ser essa a prioridade. Não obstante, considerar positiva a possibilidade de reclassificação do solo, mas questiona em que situações isso se poderá justificar: Situações inesperadas? Ou incorreções de planeamento? Em qualquer caso, considera que essa matéria apenas se coloca após o processo de revisão dos PDM, e em presença de intenções concretas de investimento, e nesse momento selecionar as situações que realmente justificam a reclassificação do solo através de PP.

### **Antunes Ferreira | Universidade de Lisboa**

---

Intervenção baseada na experiência da revisão do PDM de Tomar.

1 - Refere que, face às situações detetadas no PDM eficaz, de perímetros urbanos (PU) que são áreas urbanas (AU), de PU que não são AU e de AU que não são PU, o exercício desenvolvido não teve em conta a classificação do solo existente no PDM em vigor, tendo antes desenvolvido uma metodologia para identificação das “áreas urbanas consolidadas” (AUC), com base num conjunto de critérios adaptados à realidade do concelho de Tomar. Defende que os PU devem ser definidos tendo por base as AUC, e devem ir para além destas. Esta metodologia está publicada, mas não pode ser transposta para outros concelhos sem ser adaptada às realidades de cada local.

Considera que o exercício de identificação das áreas parcialmente urbanizadas ou edificadas deve ser feito partindo das existências e não da classificação que eventualmente já teriam no PDM em vigor. Por outro lado, refere que a existência de áreas parcialmente urbanizadas ou edificadas é condição necessária, mas não suficiente à sua integração no perímetro urbano, pelo que devem ser ponderados outros fatores, tais como o equilíbrio do sistema urbano.



Defende a necessidade de existência de áreas de colmatação, que considera essenciais para o desafogo urbano e que poderão funcionar como folga para o acolhimento de eventuais oportunidades. Todavia, alerta para o facto destas áreas de colmatação não serem as antigas áreas de expansão, pelo que devem ser contidas (ex: 10% a 15% do perímetro urbano, no máximo 20%).

2 - Quanto à alteração da classificação do solo rústico para urbano através de planos de pormenor considera que, mantendo-se a figura de PP nos moldes atuais, essa reclassificação será pouco exequível, na medida em que a necessidade de garantia da sustentabilidade económico financeira da proposta implicará, no seu ponto de vista, operações urbanísticas de menor dimensão e com maior probabilidade de execução e de financiamento. Assim, considera que a figura de PP para reclassificação do solo deveria ter uma dimensão limitada.

Considera ainda fundamental que no exercício de planeamento e classificação do solo se avalie o impacto das propostas nas infraestruturas existentes, introduzindo limiares de crescimento permitidos, e que nas propostas de reclassificação do solo seja exigível um estudo de procura.

### **João Carlos Antunes | CM Palmela**

---

Começando por questionar as razões da necessidade de se ter introduzido na legislação a dicotomia entre solo rústico e solo urbano, com a supressão do solo urbanizável, aponta como principal objetivo neste âmbito, o procurar ultrapassar a dificuldade sentida pela administração na gestão do território, de uma forma ordenada, tendo em conta preocupações de coesão e sustentabilidade, nomeadamente em termos de uma sua adequada infraestruturização: saneamento, gestão de recursos hídricos, acessibilidades, energia, equipamentos públicos, etc. Afirma que em sua opinião o anterior RJIGT já abordava estas preocupações e que, porventura, muito mais do que alterações legislativas, a alteração de políticas e dos seus respetivos instrumentos operativos tivesse sido suficientemente eficaz.

Seja como for as atuais circunstâncias factuais, apresentam um território fragmentado e/ou híbrido relativamente ao qual irá ser ainda grande a dificuldade do seu cerzir, colmatar e ganhar de coerência, não obstante os novos conceitos e medidas legislativas“. Por outro lado, questiona-se se o procedimento de reclassificação do solo rústico ao implicar a intermediação de um plano de pormenor não virá, no fundo, reintroduzir a questão dos solos “urbanizáveis”? Se sim então porquê ter suprimido o conceito?

Defende maior estabilidade na legislação urbanística e maior articulação entre os vários níveis da administração pública, assim como maior enfoque na programação e avaliação como fatores muito importantes para um ganho qualitativo no ordenamento territorial.

Aludiu ao estudo elaborado para Palmela sobre as áreas de “ocupação dispersa”, que classificou de similares



à “cidade difusa” estudada por Francesco Indovina, bem como às tipologias nele identificadas e caracterizadas. De facto, quando falamos de disperso, difuso, “cidade alargada”, deveremos procurar anexar-lhes o que entendemos por estas designações dado refletirem realidades, ainda que aparentemente similares, recomendando abordagens, enquadramentos e procedimentos diversos e de inserção complexa à luz do atual quadro legislativo.

Em Palmela, no fundamental, dependendo do seu grau de transformação, tendo em conta os níveis de infraestruturização, diversidade de usos, presença de equipamentos, densidade do edificado e fragmentação fundiária, identificaram-se 3 tipologias de território disperso:

- Híbrido;
- Rural em transformação para Urbano;
- Rural com funções urbanas.

Não obstante, estas tipologias acabaram por ser classificadas genericamente como áreas de edificação dispersa com somente duas subcategorias (categorias de solo rustico, artigo 17º); o rural com presença de funções urbanas acabou por ser integrado em categorias de solo agrícola ou de solo agroflorestal.

Coloca a tónica, relativamente à classificação do solo como rústico, na importância de se avaliar em que medida cumpre as suas funções do ponto de vista económico na ótica da produção primária, quer em termos dimensionais, como pedológicos e hídricos, devendo ser esse um dos critérios determinantes para a delimitação e identificação das respetivas categorias e subcategorias de uso.

Quanto à alteração de classificação de urbano para rústico, deverão ser ponderados vários fatores como:

Se o terreno é servido de infraestruturas gerais ou/e locais?

Que infraestruturas e com que nível de serviço? Qual a rentabilidade de exploração e manutenção dessas infraestruturas?

Se o terreno tem presença de “estruturas” de apoio à atividade agrícola (ex: adega)?

Afirma ainda que, no exercício de classificação do solo, devem ponderar-se as dinâmicas demográficas e de atividades económicas, avaliando-se a disponibilidade de solo e a possibilidade de concretização dessas dinâmicas, quer do ponto de vista social, quer económico, bem como ter em atenção, fatores de colmatação e ganho de coerência das áreas urbanas que, por vezes, se apresentam descontínuas mas a que presidem lógicas de planeamento ainda não concretizadas, ou não concretizadas plenamente, que importam ajuizar quanto à sua respetiva viabilidade e consequências da sua eventual recondução de uso.



---

## **Jorge Cancela | Biodesign**

---

Intervenção baseada nas temáticas da estrutura ecológica e do capital natural.

Defende que, num exercício de planeamento que se pretende prospetivo e a longo prazo, têm que ser considerados as relações entre ecologia e economia associadas ao capital natural e aos serviços dos ecossistemas.

Explica que se entrou numa nova era geológica e climática, designada Antrópoceno, em que as atividades humanas são o principal motor de alteração planetária, sendo as fronteiras entre o urbano e rural aleatórias pelo que a cidade deve ser encarada como cidade-região que necessita de contínuos fluxos de energia e de perenes ciclos de matéria para a sua vivência.

Evolui-se assim do conceito de estrutura ecológica, muitas vezes entendido pela negativa através de condicionantes para a ocupação construída (veja-se o caso da REN), para o conceito de capital natural, em que a infraestrutura verde é entendida como prestadora de serviços fundamentais às populações atuais e futuras; este conceito implica a definição de limiares de utilização de sustentabilidade do solo em vez de linhas restritivas para o mesmo

Acredita que é possível e indispensável reverter a situação atual. Considera que o solo rústico tem uma componente significativa de interconexão no solo urbano, fundamental para o funcionamento da cidade-região, mas também enquanto capacidade de criação de riqueza, futuramente tangível através da valoração dos serviços dos ecossistemas, além da valoração tradicional associada à criação de emprego, produção primária, energia, etc.

Afirma que no planeamento não há espaços “vazios”, mas sim áreas que prestam determinadas funções e serviços que são fundamentais serem encaradas num planeamento contínuo que transcende as linhas artificiais entre solo urbano e rústico, apelando para uma delimitação mais funcional, integrada, holística e resiliente.

---

## **Jorge Carvalho | Universidade de Aveiro**

---

As questões colocadas pela CCDR-LVT suscitam alguma perplexidade. Respondendo telegraficamente:

P1. Como definir áreas parcialmente urbanizadas ou edificadas? R. Não definir.

P2. Como programar operações urbanísticas nestas áreas? R. Como em todas as outras.

P3. Que critérios utilizar nos PDM para a reclassificação de solo rústico em urbano? R. A lei já estabelece

---



critérios suficientes e nada diz sobre a necessidade dos PDM fixarem mais critérios.

Densificando as respostas:

P1. Como definir áreas parcialmente urbanizadas ou edificadas?

P2. E como programá-las?

A legislação estabelece o princípio da contensão edificatória e atribui aos planos uma discricionariedade adequada para delimitar estas áreas; uma “definição” poderá contrariar o espírito da Lei.

Neste contexto, considero que as questões que importa colocar são as seguintes:

1. Como delimitar/identificar?

- Identificação preliminar com base na metodologia da densidade linearizada constante no estudo “Ocupação Dispersa: custos e benefícios à escala local” (publicado pela DGT), modelo com capacidade de aplicação genérica, desde que aferida a cada território.
- Delimitação em cada PMOT, assumida como opção de ordenamento, obedecendo às orientações legais de contensão edificatória.

2. Como classificar?

- Lei de Bases mantém a classificação dicotómica rústico/urbano.
- Solo de ocupação urbano/rural: sendo “parcialmente urbanizado ou edificado”, pode ser classificado como urbano; mas abrange áreas muito extensas e o quadro legal aponta os objetivos da contensão.
- O DR 15/2015 aponta a solução: áreas “com características híbridas, de uma ocupação urbano rural” podem, de forma gradativa, em função da densidade, ser qualificadas como espaços urbanos de baixa densidade ou como rústicos de edificação dispersa.

3. Como regulamentar?

- Quebrar o ciclo “novas vias/ novos edifícios/ novas vias”; registar as vias existentes e fixar o respetivo serviço de infraestrutura; normativa proibindo novas vias (salvo exceções previstas em PMOT)
- Fixar a edificabilidade (densidade linearizada) em função do serviço de infraestrutura (ver estudo “Ocupação Dispersa”).

4. Como programar operações urbanísticas em solo urbano/rural?

- Formalmente de forma igual à programação noutras categorias de solo.
- Substantivamente: execução assistemática, na generalidade; execução sistemática apenas de operações estruturantes (exemplo: reforço de centro local).

P3. Que critérios utilizar nos PDM para a reclassificação de solo rústico em urbano?

A legislação já estabelece critérios para tal e não diz que estes tenham que ser densificados em PMOT.



---

Depreende-se da lei (e é recomendável) que estas reclassificações só devam ocorrer em casos muito excepcionais; assim sendo, é prudente não fixar critérios de grande detalhe.

Em qualquer caso, aplicando diretamente o RJIGT, ou fixados em PMOT, os critérios de aceitação deveriam ser cumulativamente os seguintes:

- Inexistência de solo urbano adequado;
- Desenvolvimento económico/social e qualificação urbanística;
- Viabilidade económico/financeira, assegurando execução efetiva;
- Perequação da renda fundiária e dos encargos urbanísticos, exigindo cálculo e estabelecendo afetação.

### **Luís Jorge Bruno Soares | BSA**

---

Intervenção centrada nas ambiguidades criadas a partir da forma como a nova legislação de urbanismo e ordenamento do território pode ser aplicada ou interpretada.

#### Reflexões em torno da 1.ª questão

Considera que existe uma grande diferença entre o solo parcialmente urbanizado ou edificado e o solo a classificar como urbano. Defende que essa classificação deve resultar da estratégia e do modelo territorial definidos para o concelho tendo presente as redes urbanas existentes.

Revela alguma perplexidade com alguns pressupostos associados ao novo RJIGT e com a mudança de paradigma anunciada, que passa por:

- Reclassificação do solo com carácter extraordinário e apenas através de PP com efeitos registais;
- Fundamentação de sustentabilidade económico-financeira das propostas;
- Eliminação da categoria de solo urbanizável;
- Reserva de bolsas de solo público;
- PDM mais estratégico;
- Flexibilização do processo de planeamento.

Não obstante estes pressupostos, afirma alguma preocupação com o sistema de planos e com o modelo de gestão instalado entre administração central, administração local e contratualização entre atores. Revela inquietação com a opção (possível) de, no processo de revisão do PDM, classificar o solo como urbano tendo por base o solo urbano consolidado, com poucas folgas e, posteriormente, agilizar a alteração de classificação de grandes áreas através de PP. Esta preocupação prende-se com o facto de considerar que desta opção resultarão duas tendências:



- reforço das decisões das entidades da administração central através da sua participação / parecer nos processos de revisão do PDM e elaboração de PP;
- maior exposição das autarquias às pressões dos promotores para alterar o PDM, através de propostas de PP.

Aponta outra preocupação relacionada com o papel que, no RJIGT, se atribui às diferentes tipologias de planos municipais de ordenamento do território que, por um lado reforça o papel do PDM enquanto plano de charneira, por outro afirma o PP como único “instrumento” que permite reclassificar o solo de rústico para urbano e, por conseguinte, alterar o PDM e, por último, o papel do PU que neste contexto fica desvalorizado, apesar de ser fundamental para a estruturação urbana.

#### Reflexões em torno da 2.ª questão

Apresenta ainda as seguintes ambiguidades:

- O PDM é o referencial para os demais PMOT, mas perante a prerrogativa atribuída aos PP de reclassificar o solo de rústico para urbano, como é que os PDM vão enquadrar o que resultar destes PP? Defende que os PDM deverão conter critérios para enquadrar os futuros PP que reclassificam solo, numa ótica de promover a coerência do modelo territorial e de estruturação urbana.
- O modelo territorial definido no PDM estabelece orientações que determinam a classificação do solo, todavia esta classificação poderá ser alterada através de PP com efeitos registais. Quais as consequências dessa opção no modelo de organização territorial?

Refere que uma das questões centrais, neste período de transição, prende-se com a forma como serão reavaliados os solos urbanizáveis atuais (que deixam de ter essa classificação, mas mantêm a sua função na estruturação do espaço), como os enquadrar na nova estrutura urbana e quais os resultados dessa ponderação. Considera que a resposta está no DR n.º 15/2015, mas os princípios estão orientados para a reclassificação do solo e não para a estruturação do espaço.

Considera fundamental que a revisão do PDM se constitua uma reserva de solo para a estruturação e estabilização das áreas urbanas, e neste quadro a escala de análise é fundamental.

Considera que a fundamentação da viabilidade económico-financeira das intervenções deverá passar por um contrato de execução / urbanização. Todavia, entende que esta questão terá que ser estudada do ponto de vista jurídico para se aferir como se chega a uma situação de incumprimento do contrato e reversão de classificação.

Por último, afirma que, no contexto atual, é extremamente difícil apurar a viabilidade económico-financeira de um projeto, considerando o contexto de incerteza e os prazos associados à elaboração dos planos e ao



---

processo de licenciamento das operações urbanísticas.

**Nunes da Silva | Universidade de Lisboa**

---

#### Reflexões em torno da 1.ª questão

Considera que as questões relativas à fiscalidade anunciadas na LBOTUS acabaram por não ter o desenvolvimento esperado no RJGT, pelo que, neste quadro, considera muito difícil a exequibilidade e compreensão do espírito legislativo em vigor.

Sublinha a complexidade associada aos princípios / conceitos definidos na Lei de Bases / RJGT no que respeita à (re) classificação de urbano para rústico, e à redução dos perímetros urbanos que estão definidos, não havendo código fiscal e de expropriações articulado com essas opções. Alerta para o risco de se poder estar a contribuir para a recapitalização do sistema bancário nacional, uma vez que a Lei de Bases remete para a justa indemnização, nos termos e de acordo com o previsto na Lei – entenda-se Código das Expropriações (art.º 4 LBOTUS).

No atual contexto considera que a capacidade de execução é reduzida, devido à escassez de recursos financeiros. Assim, defende que a opção deverá passar por incluir, grosso modo, as atuais áreas urbanizáveis no perímetro urbano, considerando-as áreas parcialmente urbanizadas ou edificadas, e condicionar a execução destas áreas à elaboração de PP.

#### Reflexões em torno da 2.ª questão

Neste âmbito, considera que a administração central, em articulação com a administração local e as universidades, devem definir e quantificar alguns critérios e regras claras a constar nas revisões dos PDM (tendo em conta, por exemplo, a densidade urbana e periurbana, os limiares de infraestruturação, entre outros, no intuito de se avaliar a viabilidade do modelo de desenvolvimento). Defende que estes critérios devem ter em conta as especificidades locais.

Considera ainda possível de introduzir nas revisões dos PDM aspetos que reforcem o grau de compromisso com a execução das propostas: estudos de dinâmica demográfica e económica; demonstração de viabilidade financeira e detalhe dos aspetos relativos à contratualização para a execução.





Intervenção baseada na explicitação dos princípios da Lei de Bases e do RJIGT.

Sublinha a importância de reforçar a governança e a aposta na formação de técnicos e políticos, como condição necessária à promoção do interesse público vinculado na legislação de ordenamento do território.

Considerou o território como a base de trabalho, que a Administração tem que controlar mesmo quando não detenha a sua posse. Defende que a lei não pode ser demasiadamente detalhada para ter eficácia real exequível, deve conter princípios gerais, e os planos devem conter as medidas que os operacionalizam. Quanto às métricas, defende que deve haver folga interpretativa que permita aos técnicos, bem preparados, dar respostas aos casos concretos, tendo presente as especificidades locais que são muito diversas. Nesta perspetiva afirma que “os planos existem porque os territórios são diferentes, se assim não fosse bastariam as leis.”

Na 1ª geração de PDM, a definição de perímetros urbanos foi muito generosa no dimensionamento das áreas que abrangem e apenas cerca de 80 dos 308 concelhos tiveram efetivas necessidades de crescimento. No contexto atual, os PDM serão completamente diferentes dos planos de 1ª geração, com apostas claras na reabilitação urbana. Importa apurar quais os custos associados a essa opção, dado que partimos do PDM em vigor - que classificou e qualificou o solo sem assegurar de facto a devida programação -, verificando-se que existem direitos adquiridos nas áreas de expansão urbana que sendo retirados darão lugar a indemnização. Recorda que alguns destes direitos constituem valores imobiliários ativos dos bancos, que têm vindo a ser reavaliados com a ponderação das imparidades entretanto verificadas (desvalorização dos bens ou dos títulos por efeito da falta de compradores ou do excesso de oferta) e que só aos poucos se têm conseguido libertar. A ponderação sobre as áreas parcialmente urbanizadas ou edificadas que irão integrar o perímetro urbano deverá ter em conta estas preocupações, bem como as reais necessidades resultantes da dinâmica territorial e económica.

Alerta para a necessidade de tratar e encontrar soluções para as vastas áreas urbanas vazias existentes na periferia das principais aglomerações urbanas.

Quanto à ponderação da classificação de urbano para rústico elenca algumas questões: como rentabilizar as infraestruturas existentes? Se for necessário expandir, como definir as áreas de expansão em consonância com uma estratégia municipal explícita e clara de desenvolvimento territorial?

Refere que, apesar do contexto de incerteza, é possível e necessário elaborar estudos de mercado que comprovem a eventual necessidade de crescimento – a demonstração da sustentabilidade urbanística da expansão urbana.

Para as áreas de “expansão urbana”, defende a contratualização obrigatória através de PP, com prazos de



---

execução definidos no contrato, por forma a evitar impasses e territórios expectantes.

## **Sérgio Barroso | CEDRU**

---

### Reflexões em torno da 1.ª questão

Como 1.º grande desafio, afirma que a atual legislação convida técnicos e decisores a analisar o território de novo e de forma operativa, até porque a classificação do solo em vigor pode não corresponder às ocorrências verificadas no território.

Considera fundamental a aposta na formação e o debate regular destas temáticas enquanto contributo para o enriquecimento da “cultura da administração” que permite robustecer o conhecimento e flexibilizar as soluções que deverão ser adaptadas à diversidade dos territórios.

Aponta como 2.º grande desafio a dimensão prospetiva do planeamento, sobretudo no atual contexto de profunda incerteza. As dinâmicas estão alteradas, serão menos intensas que no passado e haverá que encontrar respostas para as situações do futuro.

A classificação do solo não deverá ser entendida como um fim, mas como o exercício possível para responder ao desafio da valorização do território. Assim, defende a definição de um quadro de objetivos de valorização territorial que deve ter em conta:

- A perda demográfica – que vai ser difícil resolver e os perímetros urbanos não vão ser sustentáveis;
- A complexidade do território;
- A garantia da coerência urbana - evitar criar espaços vazios externos sem capacidade de concretização;
- A resiliência às alterações climáticas – neste quadro é fundamental o equilíbrio entre a densificação / compactação dos espaços e a articulação com os sistemas ecológicos;
- O estabelecimento da relação entre os diferentes espaços: urbano / rústico - com destaque para o seu papel na valorização do território independentemente de vir (ou não) a estar incluído no perímetro urbano.

Relativamente às modalidades de execução, refere que devem utilizar-se as que melhor se adequem a cada circunstância, embora recomende execução sistemática para as áreas consolidadas e execução não sistemática para as restantes áreas.

### Reflexões em torno da 2.ª questão

Considera que ainda não é o tempo para debater a reclassificação do solo através de PP.

Quanto às áreas edificadas dispersas ou de baixa densidade, entende que se deverá avaliar como vão evoluir



---

estes territórios, mas defende que os PDM não devem estabelecer mais regras do que o RJIGT já definiu.



---

## Debate / Questões / Comentários da assistência:

---

**Manuel Miranda** | Universidade do Porto

---

Comenta que a legislação tem implícito que a classificação do solo é estatutária e que existem critérios para o que pode ser urbano. Considerando os espaços que obedecem a estes critérios, então o planeamento define o que se assume como urbano, mas tem de haver limiares mínimos para esta definição, com o objetivo de limitar os perímetros urbanos. Aponta, como exemplo, que nos perímetros urbanos dos PDM deveriam ser integradas todas as comunicações prévias válidas.

Quanto à reclassificação, salienta a experiência alemã - cuja legislação não só não proíbe como motiva a sua necessidade, não havendo, contudo, referências aos locais onde se poderá verificar – para defender que no PDM deveria haver critérios de apoio à decisão de localização de novas áreas urbanas. Sustenta, todavia, que não se pretende que estes critérios possam, de algum modo, induzir à criação de solo urbanizado, pois tal motivaria a sua consideração como solo urbano, o que, estimulando expectativas, não é possível nos termos do enquadramento legal em vigor.

Adverte para os casos de áreas livres no interior dos perímetros urbanos que estão só na posse de um proprietário e para os riscos de uma redução excessiva dos perímetros urbanos motivar uma valorização desmesurada desses terrenos ainda livres de ocupação, concluindo que o PDM não pode ser apenas um levantamento das existências.

**Margarida Pereira** | Universidade Nova de Lisboa

---

No que respeita à reclassificação de urbano para rústico, defende que as áreas que não têm qualquer infraestrutura deveriam ser, desde logo, integradas no solo rústico. Quanto às áreas parcialmente infraestruturadas, alerta que, em muitos municípios a oferta de solo passível de integrar o perímetro urbano será muito superior às necessidades e que os custos de manutenção das infraestruturas são muito elevados para as Câmaras Municipais. Assim, considera que deveria ser efetuado um levantamento das reais necessidades, tendo presente, na definição dos perímetros urbanos, as possibilidades de requalificação / reabilitação. Assume que apenas deverão ser integradas nos perímetros urbanos as áreas onde haja capacidade de intervenção, devendo o plano definir o modo como tal se verificará. Anota, por fim, que o enquadramento legal em vigor introduz a caducidade de títulos.



---

**Manuela Carneiro | Câmara Municipal de Loures**

---

Comenta que a estratégia e o modelo territorial do PDM não se reportam apenas às áreas consolidadas. Sobre a possibilidade de os espaços urbanizáveis passarem a áreas potencialmente a urbanizar, considerou que, no modelo do PDM, se deveria efetuar uma avaliação do território atendendo às áreas existentes, às áreas a colmatar e à estrutura ecológica, defendendo que as áreas potenciais de urbanização poderiam ser, por exemplo, as que estivessem na contiguidade destas. Considera que, aplicando os conceitos atuais haverá muita folga dentro dos perímetros urbanos, todavia, havendo a possibilidade dos PP com efeitos registais virem a reclassificar o solo rústico para urbano, defende que o PDM deve apontar áreas potenciais para acolher eventuais necessidade ou oportunidades.

---

**Leonel Ferreira | Consultor SPI**

---

Aproveita o princípio de que, nos termos do enquadramento legal em vigor, a reclassificação do solo é sempre excecional e limitada, para questionar como poderá o PDM enquadrar essa reclassificação do solo, por forma a evitar que seja casuística? De facto, menciona que o Decreto Regulamentar n.º 15/2015 apresenta critérios, mas não expressa que o PDM poderá assumir-se como o IGT que a enquadre. Entende que as condicionantes legais – RAN, REN e outras – terão de ser chamadas para introduzir limitações à ocupação urbana, mas também que as áreas de localização empresarial fogem das lógicas locativas urbanas.

---

**Helda Ramalho | GIP**

---

Considera que a questão central nos procedimentos de planeamento será a distinção entre áreas de edificação dispersa e espaços urbanos de baixa densidade, entendendo que, ambos devem ser travados com base nos limiares das infraestruturas instaladas, à semelhança do que refere Jorge Carvalho. Não obstante, ainda que as duas categorias possam ser semelhantes em termos de situação existente, a opção de planeamento pode ser diferenciada. Em termos gerais, as primeiras deverão ser impedidas e os segundos deverão ser colmatados, mas recorda que o critério relacionado com os limiares das infraestruturas instaladas apresenta fragilidades na medida em que nos termos da legislação, nestas áreas poderão ser permitidas infraestruturas autónomas com recurso a soluções apropriadas às suas características.



---

### **Ana Roxo | Urbanista**

---

Apresenta a sua preocupação, decorrente do PDM de Grândola, relativa aos Espaços Urbano-Turísticos.

Para além das imparidades bancárias, refere duas situações relativas à classificação do solo atual e ponderação de (re) classificação das extensas áreas urbano-turísticas:

- Nas áreas em que nada aconteceu no território será mais fácil os espaços urbanizáveis passarem a solo rústico,
- Nas áreas com infraestruturas totais ou parciais de milhares de hectares, que constituem “passivos territoriais”, haverá que tomar posição sobre a sua classificação, apontando os exemplos da Herdade da Comporta, e da Herdade do Pinheirinho cuja área está toda infraestruturada.

---

### **Fernanda do Carmo | CCDRLVT**

---

Referiu que para além da discussão sobre o futuro no que se refere à classificação do solo nos novos PDM, será importante refletir sobre a gestão da transição, e ponderar sobre que atitude adotar perante as dinâmicas de alteração dos PDM atuais.

Considera que o planeamento continua a ser prospetivo e a indicar caminhos, pelo que deverão avaliar-se os modos de acolher as dinâmicas que se poderão verificar. Para isso os PDM terão que ter princípios, critérios, e indicações de prevalências e precedências para a reclassificação do solo rústico em urbano.

---

### **João Pereira Teixeira | Presidente da CCDRLVT**

---

Apela aos oradores o desenvolvimento da temática da incerteza resultante das grandes alterações tecnológicas e suas consequências nos territórios.



---

## Respostas dos oradores

---

**Nunes da Silva | Universidade de Lisboa**

---

Considera que se verificou uma mudança de paradigma de um período em que se ansiava por perímetros urbanos maiores nos Planos Municipais para outro em que é fundamental conter a edificação dispersa e a reclassificação de solo rústico em solo urbano é excecional.

Entende que o atual modelo se assume de responsabilidade partilhada entre a Administração Central, a Administração Local e os promotores, e que seria útil atualizar as Normas Urbanística pela DGOTDU.

Concorda que o enquadramento legal em vigor introduz a caducidade dos alvarás, restando então explorar devidamente as disposições a ela referentes.

Defende que os critérios para definir o perímetro urbano a partir das áreas parcialmente infraestruturadas ou edificadas, não podem limitar-se apenas à existência de infraestruturas, mas considerar também as dinâmicas demográficas, económico-financeiras e de valores.

Quanto à “gestão da incerteza” considera que haverá que definir perímetros urbanos integrando as áreas consolidadas e as áreas que são passíveis de reclassificação, que terão de ser negociadas / ponderadas caso a caso. Nesta definição de perímetros urbanos haverá que salvaguardar os espaços naturais e de condicionantes legais.

Entende que deverão ser assumidos os princípios da gestão estratégica e que a contratualização a efetuar não tem de ser obrigatoriamente através do PP, mas poderá ser, por exemplo, através das unidades de execução.

**Luís Jorge Bruno Soares | BSA**

---

Considera que a estratégia e o modelo territorial do PDM são as bases do planeamento municipal, assumindo que, mais do que o limite exato das manchas, é importante que o plano defina as bases da gestão das intervenções no território, apresentando como exemplos, nos anteriores enquadramentos legais, os casos de Évora (PDM, PU e ‘esquema diretor para o conjunto das sedes de freguesia’). Admitindo que, com o enquadramento legal em vigor, é necessário reinventar o modo de fazer planeamento, defende que o PDM deve:

- Conter soluções que permitam gerir o território e não os particulares seguindo os seus interesses legítimos (através da pressão que possam fazer para alterar o PDM, através de propostas de PP);



- Prever reservas estratégicas para situações imprevistas;
- Estabelecer critérios que orientem as localizações onde poderá ocorrer reclassificação de solo de rústico para urbano.

Quanto aos passivos urbanos - turísticos, desconhece o que se poderá fazer. No caso do PROT OVT não se procedeu à classificação do solo com aptidão turística por forma a evitar cativação e especulação de terrenos. Em vez disso o PROT estabelece que os PDM deverão definir áreas de vocação turística e respetivos usos incompatíveis.

---

### **Jorge Cancela | Biodesign**

---

Reforça o valor da estrutura ecológica e do capital natural, manifesta preocupação pelos passivos territoriais e ambientais e defende que, quando num terreno estiver previsto um uso em que a inadequada concretização do mesmo acarrete efeitos territoriais e ambientais negativos, deverão existir mecanismos financeiros associados ao licenciamento que permitam a recuperação desse passivo, caso o promotor não venha a ter capacidade de concretizar. Esses mecanismos podem ir beber inspiração ao que já acontece no licenciamento das explorações de inertes e sua recuperação paisagística.

---

### **Ana Queiroz do Vale | CM Sintra**

---

Manifesta-se contra quaisquer mecanismos que possam subverter o modelo territorial definido nas revisões dos PDM e reforça que o exercício prospetivo de planeamento é que deve definir se um determinado espaço é classificado como urbano ou como rústico, havendo que criar condições para que, por exemplo, se potenciem as atividades económicas nos solos urbanos e nos solos rústicos.

No que respeita à “gestão da transição” desafia todos os municípios, como Sintra já fez, a avançar com as revisões dos PDM num exercício de planeamento “ex-novo” em vez de se partir da classificação do PDM em vigor.

---

### **João Carlos Antunes | CM Palmela**

---

Defende que, na classificação do solo como urbano ou como rústico, tem de ser considerada a dimensão política e que tem de haver programação de ações. Quanto aos passivos, informa que vai propor que sejam





submetidas a escrutínio prévio as propostas para o concelho de Palmela que se venham a prefigurar nesse âmbito. Questiona, ainda, a necessidade de agilização de procedimentos relativamente à integração no PDM dos Planos supramunicipais (vide os planos Especiais). Por fim, defende que as 'visões de futuro' não se compadecem com os tempos que são necessários para a elaboração das revisões dos PDM (13 anos no caso de Palmela) e dependem muito de visões integradas e mais abrangentes dos territórios regionais e sub-regionais: as utopias de uma ou outra forma têm de ser partilhadas.

---

**Jorge Carvalho | Universidade de Aveiro**

---

Considera que as revisões dos PDM deveriam partir da atual realidade, muito confrontante: recessão demográfica e crise económica; excesso edificatório e infraestruturas desaproveitadas. Esta realidade e também o enquadramento legal em vigor exigem uma alteração profunda dos planos e do planeamento, o evitar da expansão, uma clara aposta na regeneração urbana.

Nas revisões dos PDM importa que “se façam contas” sobre a edificabilidade. Certamente se concluirá que, mesmo adotando atitude de contensão, as áreas urbanas irão ser muito superiores às necessidades reais. Estas contas vão fundamentar uma delimitação mais adequada do solo urbano e, assumindo que (salvo exceções) não serão construídas mais infraestruturas, vão pôr em evidência a necessidade de delimitar espaços urbanos de baixa densidade e áreas de edificação dispersa.

Considera que seria catastrófico para o Ordenamento do Território uma leitura da Lei no sentido de que o PDM fosse a reprodução das existências e que, depois, a expansão fosse efetuada por PP. E opina que tal leitura seria desconforme o quadro legal em vigor, o qual atribui aos planos a função de estabelecer um modelo de ordenamento e a consequente estruturação do território.

Essa estruturação não poderá deixar de assentar na rede de mobilidade, na estrutura ecológica e em polos de vivência. É nessa estruturação que terá que assentar qualquer colmatação urbana e é dela que devem decorrer os critérios de localização das operações urbanísticas necessárias e, também, a delimitação final do solo urbano.

Defende que deve ser evitada uma regulamentação excessiva. Considera que nenhum regulamento dispensa ou substitui uma gestão urbanística competente e que, quando regulamentamos muito, arriscamo-nos a regulamentar mal.

Defende que o plano deve ter uma estratégia executória e que são necessárias mudanças da prática urbanística, operações urbanísticas selecionadas e dinamizadas pelo município, com recurso a unidades de execução e, quando necessário, com recurso à expropriação. Chama a atenção que os mecanismos de perequação alargada e uma avaliação do solo pelo plano contraria a especulação e estabiliza o valor das



---

expropriações.

Relativamente aos “passivos” (urbanizações abandonadas), refere que, para além deles, existem também extensas infraestruturas estendidas pelo território, com custos de manutenção e de futura reabilitação. Considera que daqui a alguns anos estaremos a discutir a necessidade de demolições. Mas acrescenta não ser ainda este o momento para tal, que por ora o grande tema, a grande aposta, deve ser o da regeneração.

**Paulo Correia | Universidade de Lisboa**

---

Quanto às estratégias de desenvolvimento municipal, devem ser claras e nem sempre são perceptíveis da leitura das plantas. Considera que, ao nível do modelo poderão ser definidas condições para a expansão, tendo presente a necessidade de programação e a contratualização. Relativamente a outros critérios para a incluir nas revisões dos PDM, considera que critérios técnicos já existem muitos e critérios regulamentares são desnecessários, até por que seriam a negação da diversidade do país.

Em relação aos perímetros urbanos, defende que, se a dimensão é desadequada, não há justificação para não se verificar a sua redução. Considera que a planta de ordenamento do PDM revisto nos termos do novo RJIGT não será uma planta de situação existente (como alguns afirmaram), mas a planta de regeneração urbana.

Relativamente aos passivos territoriais associados aos espaços urbano-turísticos constituem de facto um problema, e acrescenta que no futuro próximo o debate passará também pela necessidade de reabilitação urbana das áreas turísticas.

A gestão da incerteza passa por evolução do conhecimento técnico e melhor comunicação adequada a cidadãos cada vez mais informados e exigentes.

**Sérgio Barroso | CEDRU**

---

Defende que os critérios ou quaisquer outras regras deverão ser consideradas na ótica de concretização do modelo territorial das revisões dos PDM.

No seguimento da sua comunicação, concorda com a necessidade de ‘capacitar’ para melhor se fazer a gestão da transição.



---

## Comunicações remetidas pelos oradores

---

**Luís Jorge Bruno Soares | BSA**

---

Questão 1 - Como definir solo parcialmente urbanizado ou edificado e como se pode programar (unidades de execução e modalidades sistemáticas e assistemáticas de execução)? Solo com dotação parcial de infraestruturas mais os espaços intersticiais, contíguos ou de remate?

1. Alteração ao edifício do RJIGT – traduz-se na alteração de 4 componentes, mas com importantes efeitos sistémicos – 1 Eliminação do solo urbanizável, 2 reclassificação do solo através de PP com efeitos registais, 3 fundamentação da sustentabilidade económica e financeira da reclassificação do solo, 4 reserva de solo, 5 limite de validade dos loteamentos a 10 anos (RJUE).

Estas alterações têm consequências sistémicas que poderão alterar significativamente o atual modelo de governação do território

2. Modelo atual do planeamento e gestão do território - assenta na partilha de competências e responsabilidades entre a Administração Central e Local e em processos de participação, de ponderação dos valores em presença, de concertação e contratualização envolvendo múltiplos atores.

O instrumento central deste modelo é o PDM – Ao qual cabe estabelecer a estratégia de desenvolvimento e o modelo territorial do município.

É um instrumento de referência para a elaboração dos demais planos municipais. O modelo territorial tem por base a classificação e qualificação do solo.

3. Mudança de paradigma (apresentação da DGT, abril 2014) – (Flexibilização do planeamento – Reforço do PDM como instrumento estratégico – A reabilitação urbana como base para o desenvolvimento das cidades)

“tornar a gestão dos solos, do ordenamento do território e do urbanismo mais eficiente e sustentável face aos desafios do desenvolvimento urbano nas novas dinâmicas do território, da economia e da sociedade”.

Esta mudança poderá traduzir-se, em diversos graus na alteração das relações entre os atores, com tendência para a centralização das decisões na Administração Central e para a dependência das iniciativas dos promotores privados.

Condiciona o papel do PDM como instrumento municipal de estratégia de desenvolvimento do



território

4. Assim, a próxima revisão dos PDM vai ser fundamental para balizar a alteração do “paradigma”, e os critérios que forem adotados vão ser chave para se estabelecer, na prática, o que vai ser o modelo de planeamento e gestão do território.
5. Implicações das Mudanças:
  - Redução do papel da Estratégia de Desenvolvimento e do Modelo Territorial que é atribuído ao PDM e que é competência dos municípios;
  - Perda de importância do PU como instrumento de estruturação e qualificação urbana e, portanto, de instrumento de correção da fragmentação do tecido urbano, de disfuncionalidades e de patologias do espaço urbano;
  - Incentivo a intervenções ad hoc da iniciativa dos privados no caso de não ser dado necessário enquadramento nos PDM.
6. Cenários de partida para a revisão dos PDM:
  - Reavaliação da classificação dos solos urbanizáveis dos PDM em vigor, a maioria dos quais realizados no contexto do DL 69/90;
  - Eliminação administrativa da categoria de solos urbanizáveis. Partindo do solo urbano consolidado dos PDM em vigor para aplicação dos novos critérios de delimitação dos perímetros urbanos.
  - Ponderação da delimitação do espaço urbano, com base em orientações a estabelecer, antes do processo de revisão, tendo em vista a adoção do modelo territorial para o território municipal.

À partida é necessário diferenciar a classificação de solo urbano do conceito de espaço urbano que deve estar associado a um modelo e uma estratégia urbana e territorial explicitada no PDM.

Solo urbano consolidado não é espaço urbano e infraestruturação do solo não é estruturação urbana

7. Vetores da Abordagem ao espaço urbano e à reclassificação do solo:

Avaliação do papel do solo urbanizável ou de urbanização programada

- Solo Urbano para expansão quando se verifique a inexistência de áreas urbanas adequadas aos diversos usos.
- Preenchimento de espaços intersticiais e remates do tecido urbano existente (questão de escala)
- Solos indispensáveis à estruturação do espaço urbano com intervenções de médio e longo prazo.
- Solos indispensáveis à qualificação urbanística.

Classificação de solo no PDM vs reclassificação através de PP.

O artº 8º do DR 15/2015 define condições em que os PP podem fundamentar a reclassificação do



solo. São estas condições admitidas na fundamentação da delimitação do solo urbano no âmbito da revisão dos PDM?

Se não se identificarem espaços com aptidão/vocação para usos urbanos no PDM, como se enquadram as reclassificações do solo através de PP ad hoc? Como se sustenta um modelo territorial nestes termos?

8. Possíveis critérios para a delimitação do espaço urbano, a classificar como solo urbano:

Reserva de expansão do espaço urbano – (i) necessária ao crescimento (previsível) da oferta de solo para funções urbanas; (ii) destinada ao aproveitamento de solos com aptidão para a expansão urbana (iii) para constituir reservas estratégicas de terrenos de especial vocação para usos especiais;

Estruturação do espaço urbano existente – (i) destinados ao preenchimento de espaços intersticiais do tecido urbano ou à resolução da fragmentação dos espaços urbanos (levanta-se a questão da escala de intervenção); (ii) destinados ao completamento ou correção da estrutura viária existente previsto no modelo territorial; (iii) destinados a equipamentos ou espaços verdes de utilização pública estruturantes do espaço urbano.

Potenciação de infraestruturas, equipamentos e ou de investimentos realizados ou já programados – (i) potenciar utilização de infraestruturas de transportes; (ii) rentabilizar infraestruturas de saneamento básico; (iii) favorecer a internalização dos custos de infraestruturas, obras de urbanização e equipamentos coletivos na construção do espaço urbano.

Qualificação urbana e ambiental do espaço urbano – (i) proporcionar a integração urbana de espaços verdes de utilização pública; (ii) garantir a preservação e funcionamento do sistema hídrico no espaço urbano e a sua adequada valorização paisagística; (iii) favorecer a estabilização das orlas urbanas nas transições com o solo rústico.

9. Metodologias e técnicas de planeamento, a explorar.

Limiares de serviço de infraestruturas – aplicação da “teoria de limiares” (Malisz) e dos custos marginais, à avaliação das áreas a integrar no espaço urbano.

Avaliação das condições de acessibilidade – Aplicação das técnicas das isócronas e de isoacessibilidade às áreas de influência do sistema de transportes públicos.

Avaliação da aptidão dos solos para usos urbanos – análise e ponderação das características e capacidades de uso dos solos, considerando os usos dominantes previstos no RJIGT.

Avaliação da estrutura urbana e das suas dinâmicas de transformação – análise tipo-morfológica e sua avaliação face aos itens anteriores.

Análise do cadastro da propriedade - caracterização da dimensão, tipo de proprietário



---

(privado/público) e estado de ocupação e de utilização.

Avaliação da incidência das servidões e restrições de utilidade pública

Questão 2 - Quais os conteúdos a integrar no PDM para clarificar e harmonizar critérios de verificação da sustentabilidade da transformação do território e de viabilidade económica da solução urbanística exigidos por lei aos futuros PP que visem a reclassificação do solo rural para urbano?

1. Avaliação da Sustentabilidade:

- A avaliação ambiental estratégica já é obrigatória para os PP.
- Sustentabilidade económica e social pode recorrer:
  - à avaliação do investimento em relação ao mercado, dependente do tempo;
  - à avaliação custo benefício, dependente do projeto.
- Mais difícil porque difíceis de quantificar e comparar, a avaliação dos impactes na estrutura urbana

2. Viabilidade económica da solução urbanística

O importante vai ser a forma de regulação do processo: programação, calendarização, contratualização, a confirmação da aquisição gradual de direitos urbanísticos, monitorização e avaliação, e a reversão. (qual a capacidade da generalidade das autarquias?)



## Guião da apresentação no Seminário

1. Alteração ao RJIGT 2015	
<p>As alterações realizadas têm efeitos sistémicos e podem alterar significativamente o atual modelo de governação do território</p> <p>Na apresentação do novo RJIGT pela DGT fez-se referência a uma “Mudança de Paradigma”</p>	<p>Aparentemente manteve-se a estrutura do DL 380/99, mas...</p> <p>Surtem 4 alterações estruturais</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Eliminação da categoria de solo urbanizável</li><li>• Reclassificação do solo por PP</li><li>• Fundamentação da sustentabilidade</li><li>• Reserva de solo com prazo</li></ul> <p>O novo RJIGT aponta para</p> <ul style="list-style-type: none"><li>➤ Maior flexibilização do planeamento</li><li>➤ Reforço do PDM como instrumento estratégico</li><li>➤ Reabilitação urbana como base para o desenvolvimento das cidades</li></ul>
2. Incidências do novo RJIGT	
<p>No modelo de Gestão do Território</p> <p>Altera as relações entre os Atores</p> <ul style="list-style-type: none"><li>➤ Tendência para reforçar a dependência das decisões da Adm. Central.</li><li>➤ Tendência para maior dependência da iniciativa de Privados na alteração aos PDM</li></ul>	<p>Modelo atual assenta na gestão partilhada entre Adm. Central e Local. (CCDR – Autarquias) e prevê o</p> <p>envolvimento de múltiplos Atores num processo participado, implicando a ponderação de valores, concertação e contratualização entre administração pública e privados</p>
<p>Nos PMOT - PDM PU P</p> <p>Duas ambiguidades:</p> <p>Sendo o PDM “uma referência para os demais planos municipais”, como enquadrará os PP que visam a requalificação do solo?</p> <p>Se “o Modelo Territorial tem por base a classificação e qualificação do solo”</p> <p>qual é o ponto de partida, o Modelo ou a classificação e requalificação feita ad hoc?</p>	<p>PDM - Instrumento central do sistema de planeamento como Plano-charneira, estabelece a Estratégia de desenvolvimento e o Modelo territorial do Município.</p> <p>Papel que é reforçado neste RJIGT</p> <p>PU perde importância</p> <p>PP tem protagonismo reforçado</p>
3. Revisão dos PDM	
<p>A definição e delimitação do espaço urbano vai ser o campo prioritário de aplicação do RJIGT e da abordagem destes novos problemas.</p> <p>Será preciso ter em consideração a diferença de conceitos:</p>	<p>3.3. Reavaliação do solo urbanizável na classificação do solo urbano dos PDM. Solos a considerar:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>➤ Solos de expansão urbana que respondam à inexistência de áreas para instalação de novos usos.</li></ul>



<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ O “solo urbano consolidado” (total ou parcialmente urbanizado ou edificado) não é “o espaço urbano”</li> <li>➤ A “infraestruturação do solo” não é a “estruturação do espaço urbano”</li> <li>➤ O Perímetro urbano não é um conceito urbanístico</li> </ul> <p>Por que razão são tipificadas as situações em que se admite a reclassificação do solo por PP e não na revisão do PDM (artº 8º DR 15 2015)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Solos indispensáveis à estruturação do espaço urbano.</li> <li>➤ Solos indispensáveis à qualificação urbanística.</li> <li>➤ Solos de colmatação e preenchimento de tecido urbano consolidado (questão da escala)</li> <li>➤ Solos de estabilização de orlas urbanas.</li> <li>➤ Solos de integração dos espaços urbanos fragmentados</li> </ul>
<p>Papel indispensável do PDM no enquadramento da reclassificação do solo</p> <p>A reclassificação do solo deverá enquadrar-se no Modelo Territorial do PDM</p>	<p>O PDM deverá identificar áreas preferenciais de solo rústico para a reclassificação em solo urbano.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Aptidão dos solos para usos urbanos</li> <li>➤ Áreas - recurso estratégico para o desenvolvimento do concelho</li> <li>➤ Áreas que potenciam infraestruturas e equipamentos existentes (ex transportes)</li> </ul>
<p>Algumas metodologias e técnicas de avaliação dos solos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Avaliação da aptidão dos solos para usos urbanos</li> <li>➤ Dinâmicas e tendências de transformação urbana</li> <li>➤ Limiares de serviço de infraestruturas</li> <li>➤ Avaliação de condições de acessibilidade</li> <li>➤ Análise do cadastro e das tendências de alteração da propriedade.</li> <li>➤ Avaliação da incidência de riscos, servidões e restrições de utilidade pública</li> </ul>
<p>Abordagem da eliminação da categoria de solo urbanizável</p> <p>A categoria operativa é eliminada, mas não o papel dos diversos tipos de solo no modelo de ordenamento</p>	<p>3 Cenários</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Reavaliação e reclassificação dos solos urbanizáveis dos PDM em vigor</li> <li>➤ Eliminação administrativa dos solos urbanizáveis.</li> <li>➤ Ponderação da delimitação do espaço urbano com base na avaliação do papel dos solos urbanizáveis no novo Modelo territorial</li> </ul>

A destacar

O espaço urbano deve decorrer da prerrogativa do PDM explicitar a Estratégia de Desenvolvimento Territorial e o Modelo Territorial para o Município.

O solo urbano entendido, no RJIGT, como solo total ou parcialmente infraestruturado ou edificado não corresponde ao conceito urbanístico de espaço urbano

Assim, o espaço urbano, para além dos solos infraestruturados e edificados, deverá integrar solos que garantam a resposta às necessidades de crescimento e qualificação dos diversos usos urbanos, da





---

estruturação do espaço urbano, da qualificação urbanística e do preenchimento de espaços intersticiais do tecido urbano ou dos espaços fragmentados

Esta vai ser uma das questões centrais do processo de revisão dos PDM em cuja preparação penso que se inclui já esta iniciativa da CCDR



Questão 1. Como definir solo parcialmente urbanizado ou edificado? (Solo com dotação parcial de infraestruturas mais os espaços intersticiais, contíguos ou de remate?)

O novo quadro legal do ordenamento do território assume como uma das suas principais ideias a necessidade de inverter a tendência, predominante nas últimas décadas, de transformação excessiva e arbitrária do solo rural em solo urbano.

Pretende-se assim contrariar a especulação urbanística, o crescimento excessivo dos perímetros urbanos e o aumento incontrolado dos preços do imobiliário, designadamente através da alteração do estatuto jurídico do solo.

Embora os impactes da elevada dinâmica edificatória dos últimos 20 anos não se tenham concentrado apenas nos perímetros urbanos – apesar da sua por vezes excessiva dimensão – é evidente que a par do aumento das restrições à edificação em solo rústico, é essencial conferir maior racionalidade e sustentabilidade na definição do solo urbano.

Importa, no entanto, relevar que as preocupações presentes na legislação são reflexo de um ciclo imparável de, pelo menos, 50 anos e que a mudança de Século coloca ao país, aos municípios e aos espaços urbanos novos desafios de escassez (de pessoas, de investimento e de dinâmicas).

Há evidências estruturais (nas dinâmicas demográficas, na capacidade de produção e de consumo) que deixam antever que o grande desafio das próximas décadas estará centrado na desvalorização funcional do solo (rústico ou urbano), na emergência de novos territórios em perda, de novas fraturas sociais, de novas formas de desvalorização e desqualificação territorial e de novas formas de insustentabilidade no uso do solo.

Através da supressão da categoria “solo urbanizável” e o estabelecimento do solo urbano como o solo parcial ou totalmente urbanizado ou edificado, bem como de categorias como “espaços urbanos de baixa densidade” ou “áreas de edificação dispersa” em solo rústico, o novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei n.º 80/2015 de 14 de maio) exige que se adotem novas leituras interpretativas dos territórios municipais, das suas funções e ocupações, bem como do seu funcionamento.

Assim, o primeiro grande desafio que a presente legislação cria é o de convidar técnicos e decisores a analisar o território de novo e de forma operativa, até porque em muitas situações a atual classificação do solo não corresponde às formas de uso e ocupação existentes, ocorrendo áreas predominantemente edificadas em solo rústico e extensos espaços de vazios em solo urbano.

A nova leitura do território – que, fruto do intenso e desordenado processo de edificação apresenta, por vezes, grande complexidade de usos, funções, morfologias e relações – deverá ser acompanhada de capacidade técnica e política para aceitar soluções que não sejam universais, ou que contrariem opções assumidas no



passado, desde que estejam fortemente amarradas aos princípios de sustentabilidade ambiental, social e económica e claramente alinhadas com uma estratégia de valorização territorial.

Com efeito, a sustentabilidade do solo, defendida pelo atual quadro legal, não poderá ser alcançada se não existir uma efetiva valorização de cada parcela do território, seja em solo urbano como rústico. Neste contexto, o sistema de classificação do solo não pode ser visto como um fim em si mesmo, mas antes como um instrumento fundamental para concretizar um Modelo de Desenvolvimento Territorial integrado, que potencie as oportunidades dos vários espaços do território municipal, em função das suas condições biofísicas e da sua aptidão funcional.

Neste sentido, a definição do solo parcialmente urbanizado ou edificado deve atender; (i) aos padrões de uso e ocupação do solo e às densidades “visíveis” (edificação e infraestruturas); (ii) às diversas densidades “invisíveis” (demográficas e funcionais); (iii) e, ainda à estratégia de desenvolvimento urbano sustentável proposta para o sistema urbano municipal, como um todo, e para cada polo do sistema policêntrico.

Em síntese, dificilmente a classificação do solo será útil se assentar apenas em parâmetros ou índices de ocupação e não protagonizar uma visão prospetiva de valorização territorial.

Ao nível do detalhe da delimitação, para além de ser essencial considerar a existência de níveis relevantes de artificialização do solo, a definição de solo parcialmente urbanizado ou edificado deve:

- Assegurar a sustentabilidade das infraestruturas existentes (integrar espaços contíguos às vias e às redes);
- Promover a consolidação da malha urbana (evitar vazios ou a criação de espaços que não terão qualquer possibilidade de valorização);
- Assegurar o funcionamento dos sistemas ecológicos e a resiliência urbana aos desafios climáticos (fluxos de ar, amenização climática, ...)
- Assegurar a existência de uma relação harmoniosa com a envolvente, nomeadamente entre o espaço urbano e os espaços agrícolas, florestais ou naturais (relações de vistas, de legibilidade dos espaços)

Questão 2. Como se pode programar (unidades de execução e modalidades sistemáticas e assistemáticas de execução)?

O Decreto-Lei n.º 80/2015 de 14 de maio estabelece de forma clara o sistema de execução de planos e aponta as situações em que essa execução pode ser feita fora do sistema, designadamente: (i) nas situações em que tal possa ser concretizado por meio de operações urbanísticas, em zonas urbanas consolidadas, tal como definidas no regime jurídico da urbanização e da edificação; (ii) quando a delimitação de unidades de execução se revelar impossível ou desnecessária, à luz dos objetivos delineados pelo próprio plano.

No essencial deverão encontrar-se as formas de execução (sistemática ou assistemática) que melhor



---

garantam uma concretização eficaz e eficiente dos planos:

- Nas zonas urbanas consolidadas, a gestão urbanística a execução deverá estar suportada, essencialmente, em operações urbanísticas assistemáticas;
- Nas zonas urbanas a consolidar, em que seja necessário colmatar a malha ou em que se que se justifique uma solução integrada de conjunto, a execução deverá ser concretizada por intermédio da delimitação de unidades de execução;
- Nas zonas de edificação fragmentada, a intervenção deverá ser feita através de operações de renovação urbana ou de áreas de reabilitação urbana;
- Finalmente, nas zonas de franja, ainda debilmente urbanizadas, em a urbanização deve ser programada e a concretização dos planos deverá operar-se por intermédio de unidades de execução.

Considerando esta grelha de possibilidades, deverá o plano estabelecer as regras que regulem a sua aplicação.



---

## Sessão 2

23 | março | 2016

João Pereira Teixeira | Presidente da CCDR Lisboa  
e Vale do Tejo

Célia Ramos | Secretária de Estado do  
Ordenamento do Território e Conservação da  
Natureza

Carlos Pina | CCDR Lisboa e Vale do Tejo

Fátima Bacharel | CCDR Alentejo

Jorge Eusébio | CCDR Algarve

José António Lameiras | GIPP

Margarida Bento | CCDR Centro

Nuno Marques | CCDR Algarve

Paulo Silva | Câmara Municipal de Sesimbra

Vítor Campos | LNEC



---

## Resumo das Intervenções

---

### Sessão de Abertura

#### João Pereira Teixeira | Presidente da CCDR Lisboa e Vale do Tejo

---

Procede à abertura da sessão agradecendo a presença da Sra. Secretária de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza (SEOTCN). Agradece igualmente aos oradores pela aceitação do desafio de responder a duas perguntas em dez minutos.

Recorda que a presente iniciativa teve uma larga adesão o que determina a realização de uma 3.ª sessão no dia 21 de abril de 2016.

Lança o desafio para que proponham à CCDRLVT outros temas para seminários que sejam mobilizadores.

#### Célia Ramos | Secretária de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza

---

Começa por agradecer o convite que lhe foi dirigido pelo Presidente da CCDR LVT e destaca a importância da iniciativa que a Secretaria de Estado pretende incentivar e acompanhar com atenção.

Considera que colocar o ordenamento do território e o planeamento rural e urbano ao serviço do desenvolvimento territorial é um desígnio do XXI Governo Constitucional a ser concretizado em articulação com todas as políticas públicas com expressão territorial. O desenvolvimento territorial é um conceito mais abrangente e implica a coordenação de várias políticas setoriais.

Refere que a integração e interdependência entre o ordenamento, o planeamento e o desenvolvimento territorial não tem sido uma realidade em Portugal. Os dois domínios têm estado separados, o que tem originado uma situação contraditória e contraproducente:

- Por um lado, os instrumentos de gestão territorial (IGT) detêm uma programação estratégica a médio prazo, mas falta-lhes uma programação operacional realmente efetiva;
- Por outro lado, o desenvolvimento territorial é frequentemente reduzido à aplicação dos fundos comunitários, os quais se têm traduzido nos efetivos instrumentos de programação operacional das intervenções sobre os territórios, mas sem estreita ligação com os IGT e quase sempre obrigando a uma duplicação e sobreposição de planos e estratégias.

Sublinha que é necessário e urgente integrar estes dois domínios, que têm de estar perfeitamente sintonizados e em interdependência, promovendo por esta via um verdadeiro planeamento estratégico do desenvolvimento



e uma eficaz operacionalização do mesmo.

É assim no território nacional como um todo, mas muito em particular nas cidades, que desempenham um papel decisivo como motores da competitividade territorial, do progresso económico-social e da inovação associada a exigentes padrões de sustentabilidade ambiental. Será de realçar neste âmbito, as medidas associadas à reabilitação e à mobilidade urbanas para as quais o Ministério do Ambiente apresentou um conjunto significativo de reformas.

Colocar o ordenamento do território e o planeamento rural e urbano ao serviço do desenvolvimento territorial passa antes de mais, por “subir” a escala da intervenção estratégica e programática do planeamento territorial, trabalhar a macro e meso escalas, trabalhar o planeamento relacional.

É neste contexto que informa que a muito breve trecho será dado início ao processo de alteração do Programa Nacional de Ordenamento do Território (PNPOT).

Interessa visitar este instrumento estratégico, estabelecer as bases programáticas do ordenamento do território à macro escala, assim como as grandes opções com relevância para a organização do território nacional, enquadrando a elaboração dos Programas Regionais de Ordenamento do Território (PROT) e de outros programas de cariz setorial.

No seu âmbito não deixarão de ser particularmente ponderadas as matérias relacionadas com a estratégia de proteção e salvaguarda do litoral, a estratégia de ordenamento e de gestão do mar, a estratégia de prevenção dos riscos, a da paisagem, assim como a valorização do interior.

Explicita que, por sua vez, a 2ª geração dos PROT será dotada de uma verdadeira perspetiva regional, ao invés de traduzirem as políticas setoriais com incidência sobre o território.

Acresce que, a sua realização por órgãos com maior legitimidade política de representação dos territórios e dos cidadãos da região - seguindo o modelo de descentralização previsto - introduzem um fator determinante para o seu sucesso e que tem a ver com a decisão da sua elaboração, a sua governança e a sua apropriação regional.

Rever o quadro legislativo relativo ao regime normativo habilitante à elaboração dos Programas Especiais de Ordenamento do Território - da orla costeira, das áreas protegidas, das albufeiras de águas públicas e de estuários - indispensáveis para a tutela de interesses públicos, de recursos e valores de relevância nacional com repercussão territorial é também uma prioridade do Ministério do Ambiente.

Já sobre os Planos Municipais de Ordenamento do Território interessa referir que a Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, a revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial e a publicação do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de Agosto, configura substantivamente uma alteração com reflexos significativos no processo de elaboração dos planos municipais.



Os PMOT são os planos mais fustigados pelas sucessivas alterações legislativas que se têm verificado nas últimas décadas, tornando os processos morosos, caros e muitas vezes ineficientes na medida em que não raras vezes quando são aprovados já se encontram ultrapassados pelas dinâmicas territoriais observadas.

Por esse motivo, o ordenamento do território “não aguenta”, nem por marginal que seja, mais alterações legislativas.

É, pois, preciso retomar e perseverar no processo de credibilização do Ordenamento do Território.

Para tal e ao invés de mais alterações legislativas, teremos pela frente o desafio e a aposta nas boas práticas de gestão. Isto é, retomar a prática de gestão como um exercício de planeamento tão nobre quanto o de elaborar planos.

Mas também incorporar novos paradigmas designadamente através de uma “gestão adaptativa”, flexível nos procedimentos, sustentada em processos de monitorização eficazes e com base num Planeamento com um conceito recuperado – um Planeamento menos normativo e mais discursivo, um planeamento como um processo continuado que não se esgota com a elaboração de planos.

Mas o que importa salientar para a temática em debate, é que, quer a Lei de Bases, quer o RJGT, vêm aprofundar o modelo de classificação do solo que de algum modo já estava implícito no anterior RJGT.

Questões como as que se prendem com:

- A eliminação da categoria operativa de «solo urbanizável»;
- O entendimento sobre «solo rústico» e «solo urbano»;
- A limitação dos terrenos expectantes pela não consideração do «solo urbanizável»;
- O carácter excecional da reclassificação do «solo rústico» em «solo urbano»;

São obviamente questões a merecer aprofundamento e consenso no âmbito da elaboração dos planos municipais.

No contexto vigente importa referir as seguintes notas:

1. Necessidade de reformulação da *praxis*, sob duas dimensões:
  - a) Uma *praxis* sustentada na consensualização dos conceitos – como por exemplo o «urbano consolidado» e o «parcialmente urbanizado» –, na definição de critérios orientadores para a interpretação do território. Obviamente que estes conceitos e critérios não poderão deixar de atender às diferentes especificidades territoriais no panorama nacional;
  - b) Uma *praxis* que torne o processo de elaboração dos planos mais célere e qualificado.
2. Reforço da responsabilização do *modus operandi*, como por exemplo:
  - a) Substituindo o paradigma do “crescimento urbano” pelo paradigma da “regeneração urbana”;
  - b) Interpretando de modo mais responsivo as realidades atuais e os ciclos de mudança;
  - c) Valorizando o meio “rústico” e enquadrando os usos do “solo rústico” de modo a não subverter o





seu efetivo carácter e função. Cuidando particularmente as questões da edificabilidade.

3. Necessidade de concretização de objetivos e de resultados, sendo neste aspeto determinante a programação e a execução, que se exigem mais realistas e adequadas aos recursos e aos meios disponíveis e que implicam novas relações de parceria.
4. Necessidade de reforçar a avaliação e a monitorização, que como referido atrás, deve ter claros reflexos na gestão dos planos e na sua própria dinâmica, designadamente no que respeita à oportunidade e fundamentação dos processos de alteração e revisão de planos.

Por estes motivos é muito importante que as questões que foram formuladas para a reflexão neste seminário, e outras que naturalmente dessas decorrem, sejam amplamente discutidas e conseqüentemente clarificadas.

Desse modo, sairá mais capacitada a prática do planeamento, num quadro de estabilidade legislativa que agora mais do que nunca se exige, pelo menos para o âmbito municipal, dando tempo ao tempo para que as novas práticas se consolidem e produzam resultados num quadro inequívoco de «valorização do território», de «promoção da coesão territorial e de sustentabilidade ambiental», importantes objetivos deste Governo.

Termina a sua intervenção, agradecendo o empenho e o bom trabalho desenvolvido, mostrando-se disponível para apoiar novas iniciativas deste tipo, nomeadamente no que respeita à reprodução do modelo/sessões

### **Carlos Pina | CCDR Lisboa e Vale do Tejo**

---

Inicia a sua intervenção referindo que o seminário se enquadra no trabalho interno que a CCDR LVT tem vindo a realizar na sequência do novo regime legal em matéria de ordenamento do território e urbanismo.

Informa que se realizou um conjunto de sessões de reflexão, das quais resultou já um documento interno que se pretende ver reforçado e robustecido e cujas ideias bases se pretendem partilhar e discutir.

Recorda que os conceitos mudaram no RJGT e é importante preparar os técnicos que acompanham a elaboração/revisão de planos, essencialmente dos PDM onde estas questões se colocam.

Refere que, não obstante o RJGT ser aplicável a todo o território nacional, importa atender às particularidades de cada região. A lei estabelece conceitos, contudo quando se aplicam ao território, nomeadamente aos espaços rústico/urbanos, surgem dificuldades, pelo menos, nos espaços de transição na identificação de suas vivências, decorrentes dos níveis de infraestruturação existentes/ exigidos, etc.

#### Resposta à 1.ª questão

Aponta como primordiais para resposta à 1.ª questão os seguintes passos:

1º - Quais as áreas edificadas?



---

2º - Quais as áreas passíveis de integrar o solo urbano?

3º - Quais as áreas parcialmente infraestruturadas? (atender aos custos de manutenção dessas infraestruturas e à linearidade excessiva dos espaços em causa)

Considera que importa perceber os locais, e planear e gerir em função dessas realidades. Aponta como exemplos a informação ambiental e/ou o enquadramento paisagístico que, na sua ótica, apenas se conseguem aferir no território. Destaca da sua experiência recente o PDM da Lourinhã, dando como exemplo a delimitação de um perímetro urbano com áreas intersticiais, onde se localizam dois equipamentos "pesados" de apoio à coletividade em solo rural, e cujos limites apenas foi possível identificar em função da leitura realizada ao território.

Expressa ainda que não se podem delimitar perímetros urbanos retalhados, pelo que a aferição dos seus limites terá de ser no local.

Sobre a segunda parte da 1.ª questão, defende que a execução sistemática ou assistemática depende das situações em concreto e, bem assim, dos objetivos do próprio município.

#### Resposta à 2.ª questão

Refere que a legislação já estipula alguns critérios, mas importa que existam conceitos genéricos e válidos para todo o território. Questiona, contudo, se novas áreas edificadas poderão surgir em todo o território ou se os PDM devem conter critérios específicos. É seu entendimento que se "desenharmos o fato muito à medida" ficaremos muito condicionados e pouco flexíveis.

Considera que os PDM devem permitir a programação fora das áreas urbanas e que a monitorização deve ser um instrumento importante de avaliação. Recorda que já no PDM de Óbidos foi ponderada a identificação de bolsas do território onde poderiam surgir novas ocupações, solução que acabou por não ser considerada por razões de classificação do solo, mas que se impõe que seja repensada neste novo quadro.

Termina a sua intervenção reforçando a importância da "gestão do entretanto", num quadro onde a maior parte dos PDM é anterior ao novo RJIGT e o enquadramento exclusivo em PP do planeamento de novas áreas de características urbanas (problema mais premente ao nível das atividades económicas).

**Fátima Bacharel | CCDR Alentejo**

---

#### Resposta à 1.ª questão

Considera que se trata de um trabalho assíduo de proximidade com as Câmaras Municipais ao nível da definição de soluções técnicas fundamentadas que melhor ponderem o interesse público.

---



---

### Reflexões em torno da 2.ª questão

Defende que a ponderação das várias opções estratégicas deve atender aos aspetos demográficos, sociais e económicos. Considera ainda que o Alentejo é, na matéria da aplicação das regras de reclassificação do solo, uma região privilegiada, uma vez que o seu padrão urbanístico é concentrado, não se colocando, eventualmente, à CCDR Alentejo questões da dimensão ou complexidade das restantes CCDR.

Da experiência já concretizada, destaca os exemplos em PDM de Nisa e Campo Maior, em PU de Vila Viçosa e de Elvas, e em PP de Salvaguarda e Valorização das Fortificações de Elvas. A questão “*Podemos passar sem ordenamento do território?*” tem naturalmente como resposta tanto para os casos de sucesso, como para as situações que nos preocupam, uma realidade que significa, definitivamente “*Não podemos passar sem ordenamento do território*”.

Um olhar rápido às últimas décadas realça, desde os anos 90, os vários instrumentos e oportunidades, que não obviaram, contudo, os ainda atuais constrangimentos estruturais do Alentejo, quer ao nível demográfico e do emprego, quer ao nível da falta de atratividade e da mobilidade territorial. Recorda que Portugal não atingiu ainda as metas nacionais e europeias previstas aquando da adesão à [então] CEE, nomeadamente quanto à convergência de diversos indicadores, importando, no entanto, destacar, por exemplo, que no ano 2000 Portugal era o 49.º país mais rico entre 207 países do mundo.

Diretamente associada à temática em discussão, é preocupante a verificação de que a variação da taxa de urbanização passou de 2,8% em 1990 para 4,1% em 2007 (DGT), e que atualmente a reabilitação do edificado representa apenas 6,5% do total da atividade do setor da construção nacional, face aos 37% que representa o mesmo segmento nos países da UE. “Daqui resulta” que, de acordo com os Censos 2011, dois milhões de fogos estão a necessitar de recuperação, o que representa cerca de 34% do parque habitacional nacional.

Considera que o “*território mudou*” pelo que a “*Administração tem de mudar*” também. Nesses termos, importa ter uma visão integrada, coerente e consequente, promover a racionalidade no consumo dos recursos, exercer adequadamente competências e níveis de governação, atender à dinâmica dos IGT (tempos e oportunidades) e considerar instrumentos mais rigorosos e amigáveis (suporte digital).

Termina a sua intervenção questionando se “Saberemos aproveitar mais esta oportunidade?”.

**Jorge Eusébio | CCDR Algarve**

---

### Resposta à 1.ª questão

Intervenção baseada na sua experiência ao nível do acompanhamento dos PDM do Algarve, do PNPOT, do PROT Algarve de 1991 e da revisão desse PROT em 2007, sendo que a atual Lei de Bases reforçou o

---



paradigma da contenção do alastramento dos perímetros urbanos, em função das necessidades e dos custos associados.

Refere que nas últimas décadas alguns municípios infraestruturaram grande parte dos seus territórios com vista melhor servir os seus munícipes e a atrair população e investimento. Contudo, essa opção implicou custos avultados que perduram e, nalguns casos, contribuiu mais para o esvaziamento dos centros urbanos do que para a fixação de nova população.

Frisa dois conceitos de cidade, a “cidade intramuros”, implantada em perímetro urbano e a “cidade dispersa” pelo território, e salienta os custos e inconvenientes associados à necessidade de assegurar a manutenção dessas duas “cidades”.

Relativamente à “cidade dispersa”, constata que a maioria dos seus residentes nada tem a ver com as atividades próprias do solo rústico, onde se implantam as suas habitações, e implica deslocações assíduas, geralmente em transporte individual para a “cidade intramuros”, que tem de dar resposta às necessidades dos seus residentes e dessa população (infraestruturas, trabalho, educação, socialização, ...). Considera que nem todas essas áreas dispersas, embora parcialmente urbanizadas ou edificadas, devem ser classificadas como áreas urbanas, já que muitas delas não constituem tecido urbano, não se integram em aglomerado urbano, nem contribuem para a sua consolidação.

Por outro lado, nalguns perímetros urbanos em vigor, não obstante a previsão de espaços urbanizáveis nos PDM – que no Algarve, na generalidade, têm mais de 20 anos - tenha criado expectativas da sua urbanização, sem essa concretização não constitui direitos, nomeadamente da sua manutenção em solo urbano.

Acrescenta que as áreas urbanizadas ou edificadas, mas não integradas em aglomerado urbano, bem como as áreas urbanizáveis não urbanizadas ou edificadas, devem ser reequacionadas na revisão dos PDM, avaliando a sua adequação e as opções de planeamento, ponderando os custos associados à sua manutenção, a possibilidade da sua requalificação e as demais atividades económicas.

Afirma que o ordenamento do território não se esgota na urbanização, nem o solo urbano e o solo rústico na dicotomia de “cidade compacta” vs “solo rústico”. Há de facto outros espaços intermédios que terão de ser estudados e encontradas as soluções mais adequadas, tendo em conta as boas práticas de ordenamento do território, ponderadas as opções políticas dos eleitos locais e os custos associados à sua execução programada.

Da experiência do Algarve, destaca as orientações estratégicas do PROT Algarve para a inibição de edificação dispersa em solo rústico e para a contenção da expansão dos perímetros urbanos. Ao nível da revisão dos PDM essas áreas têm de ser avaliadas caso a caso, ponderando vários fatores incluindo os custos. O PROT Algarve identificou 5 níveis de edificações dispersas, preconizou diferentes intervenções a levar a efeito em sede da revisão dos PDM, bem como a elaboração de PU e PP (incluindo PIER), e definiu a classificação a adotar, para cada nível de ocupação.



Não obstante, constata que a prática nem sempre é consentânea com o planeado, sendo que no Algarve ainda não foi concluído qualquer processo de revisão dos PDM e que a elaboração dos PU e dos PP tem ocorrido motivadas essencialmente por iniciativa dos particulares, para implementação dos núcleos de desenvolvimento turístico, projetos tidos como estruturantes, mas cujo grau de execução tem sido incipiente.

Ao nível dos trabalhos de revisão dos PDM em curso, as áreas de edificação dispersa não têm sido de fácil análise e resolução. Considera que é necessário encontrar as soluções mais adequadas, baseadas em corretas opções de planeamento e ordenamento do território, tendo presentes as orientações estratégicas do PROT articuladas com opções políticas dos eleitos, ponderados as necessidades e os custos associados, sendo neste particular as autarquias deverão ser as principais interessadas.

Assim, considera importante ter presente a realidade de cada território e recorrer ao “bom senso”, sendo a execução programada e a perequação grandes desafios.

Tendo presente a diversidade dos territórios, considera que não devem ser aplicadas medidas ou modelos iguais extensíveis a todas as áreas.

No que respeita à reclassificação do solo através de PP (com efeitos registais e programação associada), alude à experiência dos núcleos de desenvolvimento turístico no Algarve, que embora sendo de “iniciativa” dos particulares e identificados como estruturantes, na maioria não foram concretizados.

Releva o facto de o desenvolvimento dos municípios não depender só do processo de urbanização e edificação, mas da complementaridade das atividades assente nos diferentes setores económicos.

#### Resposta a 2.ª questão

Defende que os PDM, na definição do modelo e da estratégia de desenvolvimento territorial de cada município, devem estabelecer os critérios genéricos de referência e indicar os princípios base a observar, nomeadamente nos PP que visem a reclassificação do solo como urbano, por exemplo, a não fragmentação do território, a não ocupação de áreas condicionadas por SARUP, a preservação e implementação da ERPVA, da Rede Natura, dos parques naturais e áreas protegidas, a existência de infraestruturas gerais / a necessidade de complementar e reforçar alguns aglomerados existentes, a prevenção da erosão costeira (no litoral é onde se localiza a maior parte da população e das atividades).

A Lei de Bases, o DR n.º 15/2015 e os PROT nem tudo podem definir e parametrizar, mas apontam como orientação estratégica o não alastramento das áreas urbanas, por razões económicas, territoriais e ambientais.

Acrescenta que a construção de edifícios em solo rural não tem sido onerada dos custos diretos e indiretos inerentes, pelo que continua a florescer. Importa não ignorar que existem extensas áreas infraestruturadas ou edificadas monofuncionais, que por vezes apresentam superfícies superiores às dos aglomerados urbanos estruturados, cuja classificação como solo urbano ou solo rústico exige um esforço acrescido, no sentido de serem encontradas soluções adequadas e sustentáveis.



---

Considera que nas situações a classificar como solo urbano devem ser definidas disposições que lhes confiram maior compacidade, contribuindo para a sua estruturação, qualificação, diversidade de usos, articulação e reforço dos aglomerados urbanos existentes, assumido o investimento necessário, a sua execução programada e a identificação das fontes de financiamento.

Para as áreas a classificar como solo rústico, se forem aglomerados rurais, deve prever-se o reforço das infraestruturas e permitir-se a colmatação dos espaços livres no seu interior, com novas edificações, se forem áreas edificação dispersa, deve conter-se a sua densificação e alastramento. Em qualquer das qualificações deve privilegiar-se o reforço da sua vocação para o desenvolvimento das atividades próprias do meio rural, diferentes das específicas do meio urbano e que no seu conjunto constituem o todo mais completo e coerente.

Considera ainda que, face às profundas alterações socioeconómicas, à regressão demográfica e ao progressivo abandono do centro de muitos aglomerados urbanos, a contenção da expansão das áreas urbanas é vantajosa do ponto de vista económico, ambiental, de ordenamento do território e mesmo social e recorda que o modelo anterior, de alastramento da urbanização, edificação, equipamentos e serviços, nomeadamente em solo rústico tornou-se insustentável.

Termina a sua intervenção referindo que “não há alteração de mentalidades por decreto” e que continua a haver muito interesse na ocupação urbanística do território, por vezes de forma descontextualizada, sem considerar as necessidades efetivas, os custos globais dessas opções e as suas consequências no território, pelo que ainda temos um longo caminho a percorrer.

**José António Lameiras | GIPP**

---

Parabeniza o método e o modelo de organização das sessões, pela especificidade das questões e congratula-se com a intenção da Secretaria de Estado de estabilizar a legislação.

#### Resposta à 1ª questão

Começa por abordar especificamente a revisão dos PDM e a sua adaptação à nova legislação. Recorda que a delimitação de perímetros urbanos se baseia atualmente em outros critérios e o trabalho a realizar deve ser encarado como inicial.

Como questão prévia defende que a revisão dos PDM deve ser encarada como uma revisão total e inicial. O solo urbano tem de ser definido esquecendo a delimitação dos perímetros urbanos atuais. Defende que o perímetro urbano não se delimita agora pela simples eliminação do solo urbanizável, até porque este integrava, por vezes, solo urbanizado a reestruturar. A questão consiste, contudo, em reclassificar solo urbano em rústico.



Considera que os critérios para a classificação do solo urbano devem ser definidos para cada território, não tendo que haver critérios uniformes para todo o território nacional. A métrica varia consoante as tipomorfologias, o cadastro de propriedade, a estratégia definida e a própria vivência do local. Mas pode a Secretaria de Estado, através da CNT ou da DGT, explicitar/definir tipos de delimitações e princípios básicos em documento de orientação técnica, salvaguardada a especificidade regional e local e a estratégia municipal. Significa isto que pode haver áreas intersticiais sem ocupação. No caso do PDM de Espinho, em que nos espaços urbanos de baixa densidade, caracterizados por a construção se dispor ao longo dos arruamentos infraestruturados, o interior dos quarteirões formados por essa rede é incluído em solo urbano, embora esteja livre de construção e de infraestruturas. No entanto, limita-se a edificação à faixa de 50 metros ao longo desses arruamentos.

Relativamente à 2ª parte da questão e baseado na sua experiência, considera a distinção entre solo urbano consolidado e não consolidado ou a reestruturar, com diferentes sistemas de execução. No consolidado a execução é, em regra, predominantemente assistemática, excetuando a inerente às ARU ou às áreas a reestruturar. No não consolidado a execução é assistemática, com exceções ao nível da contiguidade com o consolidado. No consolidado os vazios não são superiores aos espaços de colmatção.

Tem considerado, à exceção dos espaços urbanos de baixa densidade, que no solo urbano existem as infraestruturas básicas: via pública habilitante, abastecimento de água, saneamento e energia elétrica. Se não existem, existirão no horizonte temporal do plano, devendo este ser definido no próprio plano.

#### Resposta à 2ª questão

Inicia a sua intervenção com as seguintes questões prévias: A reclassificação deve apenas ter em vista o acréscimo de solo urbano face ao esgotamento da oferta para uma procura estimada e monitorizada ou também para responder a uma intenção de investimento não estimado e que constitui uma oportunidade para o território em termos de dinamização económica e social? Devemos considerar este caso sempre num processo de reclassificação do solo ou como exceção à edificabilidade em solo rural? É que com o PP com efeitos registais é difícil responder em tempo. E como incluir/considerar a questão da “gestão de oportunidades”?

Defende que o PU também deveria permitir a reclassificação.

Especificamente sobre a integração de conteúdos no PDM, recorda que o RJIGT indica um conjunto de fundamentos que não devem ser confundidos com critérios para reclassificação do solo. Assim, deve o PDM definir outras condições para a reclassificação do solo rústico em urbano para além do disposto no RJIGT e no Dec. Reg. 15/2015?

Baseado na sua experiência sobre esta temática, nomeou um artigo escrito e apresentado num workshop em Aveiro, em 2011, onde se afirmou que o solo potencialmente urbanizável, agora entendido como potencialmente a reclassificar como urbano, deveria na sua delimitação ter em conta:



- O modelo territorial proposto, nomeadamente no que respeita à rede urbana;
- Os valores naturais;
- As condicionantes legais.

Refere que foi definida a unidade de execução como a figura de “reclassificação”.

Como tratamos hoje esta questão, tendo presente a nova legislação? Defende que no regulamento do PDM, no capítulo respeitante à classificação e qualificação do solo, podemos incluir diferentes disposições para a reclassificação, sempre norteadas pela estratégia do plano:

- Não admitir a reclassificação ou admiti-la apenas a partir duma dada data;
- Apenas admitir a reclassificação numa série de aglomerados em função da rede urbana estabelecida;
- Imposição de quotas de habitação máximas ou mínimas;
- Prazo de execução;
- Delimitação na planta de salvaguardas das áreas impedidas (plano pela negativa);
- Área mínima ou máxima para as intervenções de reclassificação;
- Parametrização e redistribuição das mais-valias.

É este o modelo que defende e que tem vindo a adotar atualmente.

## **Margarida Bento | CCDR Centro**

---

### Reflexões prévias

Inicia a sua intervenção questionando o que fazer à construção dispersa que foi acontecendo no território para além dos perímetros urbanos decorrente dos PDM em vigor efetuados com outro enquadramento legal e, mesmo no seu interior?

Informa que, na Região Centro e nos últimos anos, 44 municípios completaram os processos de revisão dos PDM e que, em regra, ocorreu aumento dos perímetros urbanos, alguns mesmo com grandes aumentos.

Não obstante os municípios tenham consciência da necessidade de reduzir os seus perímetros urbanos, verifica-se que no distrito de Aveiro todos os municípios sofreram um aumento dos seus perímetros urbanos. No distrito da Guarda três diminuíram os perímetros urbanos e um aumentou pouco e no distrito de Coimbra as ocorrências foram equilibradas.

Relativamente ao distrito de Aveiro, releva as particularidades ao nível do povoamento da região, nomeadamente a construção extensiva ao longo das vias e o facto de esta ter sido reconhecida/acolhida como “espaço urbano de baixa densidade”.





Surgem, contudo, dificuldades quando se fala em novas zonas industriais/atividades económicas. No caso da localização de Áreas de Localização Empresarial (ALE) e quando necessária a reclassificação de solo rural para solo urbano, os procedimentos do RJIGT são um entrave ao investimento e à celeridade exigida neste tipo de processos. Considera que não se podem afastar investimentos, pelo que a “gestão de expectativas” é uma questão importante nomeadamente na região Centro.

Deixa para reflexão a seguinte questão: no caso das ALE que ocorrem em terrenos municipais, sem necessidade de contratualização nem perequação e onde a infraestruturização ocorre quando for necessário, deverá manter-se a regra de reclassificação do solo por PP com efeitos registais?

Defende a oradora que uma eventual reclassificação do solo nestas circunstâncias poderia ocorrer por via de uma alteração normal ao PDM, por similitude com o n.º 6 do artigo 72.º do RJIGT atinente às infraestruturas e equipamentos. Acresce a este entendimento que a programação destas áreas está garantida pelo município.

#### Resposta à 1ª questão

Defende que a urbanização do solo não deve ser vista como único fator a considerar na definição de solo parcialmente urbanizado. O Plano é que tem de estabelecer se estes espaços integram ou não o solo urbano.

No que se concerne ao solo parcialmente edificado pode constituir solo urbano se for infraestruturado e ainda complementar do espaço urbano. Porque se tratam de espaços que podem ser classificados como solo urbano (periurbanos) ou solo rústico, integrados nas categorias de área de edificação dispersa ou aglomerados rurais, considera que a ponderação a realizar deve atender à sua função no Modelo Territorial.

Recorda que alterações se avizinham nas revisões dos PDM nos próximos 5 anos, em que áreas urbanizáveis são classificadas como solo urbano ou como solo rústico, áreas periurbanas como solo urbano, áreas de ocupação dispersa como solo rústico.

Relativamente às modalidades de execução e não obstante a regra do RJIGT seja a da execução sistemática dentro do sistema, esta pode ocorrer fora do sistema de execução no caso de operações urbanísticas em zonas urbanas consolidadas, ou quando a delimitação das UE se revelar impossível ou desnecessária. Em função disso, defende que há vários sistemas dentro das UE, dando como exemplo um município que considera um setor com prioridade de execução e com sistema de imposição administrativa.

#### Resposta à 2ª questão

Porque o RJIGT trata as situações de reclassificação do solo como casos excecionais que carecem de fundamentação acrescida, nomeadamente do ponto de vista da sustentabilidade e viabilidade económica, social, patrimonial e ambiental, defende critérios sem muita rigidez com cautela e dependentes da estratégia/opções do município. Ainda assim aponta os seguintes exemplos de critérios: não haver reclassificação para habitação, reclassificação para turismo ou outra – obedecer, designadamente, às seguintes regras: a não ocupação de áreas de RAN e REN, e, preferencialmente, com ocupação dispersa.



---

## Nuno Marques | CCDR Algarve

---

Inicia a sua intervenção com uma palavra de apreço aos Diretores de Serviços do Ordenamento do Território presentes das várias CCDR.

Antes de passar à resposta às questões lançadas pela CCDR LVT, tece um conjunto de considerações iniciais.

O regime de uso do solo é estabelecido nos planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal (planos diretores, planos de urbanização e planos de pormenor, não apenas no PDM) através da classificação e da qualificação do solo, de acordo com a expressão territorial da estratégia de desenvolvimento local, o quadro estratégico definido no programa regional e as leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo.

Defende que, apesar do vasto leque de limitações legais e regulamentares existentes, os municípios são detentores de uma ampla discricionariedade para a definição do regime de uso do solo e é a eles que compete promover a classificação e a qualificação do solo (a administração central deve pugnar por isso, respeitar esse espaço de autonomia municipal e incentivar ao exercício ativo e responsável dessa competência municipal).

Solos com idênticas características podem ser sujeitos a diferentes regimes de uso do solo; essa é uma consequência própria e imediata da tarefa de planeamento (e da estratégia de desenvolvimento local e do modelo de ocupação territorial preconizado).

Refere que a classificação e a qualificação do solo não são (não podem ser!) um fim, mas sim um meio para concretizar estratégias de desenvolvimento e modelos de ocupação territorial.

É do conceito de solo urbano constante da nova Lei de Bases e do novo RJIGT que falamos; não dos espaços urbanos/urbanizáveis tal como antes definidos no DL n.º 69/90 e que correspondiam a espaços caracterizados pelo elevado nível de infraestruturização e densidade populacional, onde o solo se destinava predominantemente à edificação, e dos espaços que poderiam vir a adquirir iguais características, geralmente designados de áreas de expansão.

Recorda que os planos municipais ou intermunicipais devem, no prazo máximo de cinco anos após a entrada em vigor do novo RJIGT, incluir as regras de classificação e qualificação daí decorrentes, sob pena das sanções previstas na lei em caso de inobservância.

### Resposta à 1ª questão

Sobre a primeira parte da questão, como definir solo parcialmente urbanizado ou edificado, considera que podemos não estar a falar só de solo urbano (vejam-se por exemplo as definições constantes do DR n.º 15/2015 para aglomerados rurais e áreas de edificação dispersa).

Solo urbano não é prédio urbano. Segundo o RJIGT e o DR n.º 15/2015, o solo urbano inclui os solos afetos



à estrutura ecológica necessários ao equilíbrio urbano e corresponde ao perímetro urbano.

Reforça que da conjugação dos conceitos de solo urbano e solo urbanizado do RJGT e do DR n.º 15/2015 conjugado com o conceito de urbanização do

Defende, da conjugação dos vários conceitos legais (solo urbano, solo urbanizado, urbanização), que parece sobressair que pode haver nos perímetros urbanos áreas que não estejam urbanizadas mas cuja urbanização, a realizar com recurso a modalidades de execução sistemáticas ou assistemáticas, seja programada - sob as mais diferentes formas e em função das especificidades próprias dos locais objeto de planeamento - nos planos territoriais que lhes confirmam o estatuto de solos urbanos.

No que respeita à 2ª parte da questão, como se pode programar o solo parcialmente urbanizado ou edificado (unidades de execução e modalidades sistemáticas e assistemáticas de execução), se é de solo parcialmente urbanizado ou edificado e classificado nos planos territoriais como solo urbano que se trata, a programação da sua execução é feita em atenção aos objetivos e às prioridades estabelecidas nos planos para os solos urbanos (não só do PDM...). A execução faz-se no âmbito de um dos três sistemas de execução previstos na lei: iniciativa dos interessados, cooperação e imposição administrativa)

Nos termos do artigo 146º do RJGT os planos territoriais integram orientações para a sua execução, a inscrever nos planos de atividades e nos orçamentos municipais. Os municípios devem dar a devida atenção a esta questão.

Finalmente, sobre a terceira parte da questão, defende que o solo com dotação parcial de infraestruturas mais os espaços intersticiais, contíguos ou de remate, pode ser classificado como solo urbano ou como solo rústico e, por exemplo, qualificado de aglomerado rural, área de edificação dispersa ou espaço urbano de baixa densidade, ou ainda subqualificado em função de critérios próprios, quando as especificidades territoriais assim o exijam (p. ex., alguns passivos territoriais urbanísticos podem justificar a criação de subcategorias além das expressamente previstas no DR 15/2015).

#### Resposta à 2ª questão

Defende que a conjugação dos artigos 7.º e 8.º do DR n.º 15/2015 encontra-se suficientemente densificada.

Defende que a estratégia e o modelo de ocupação territorial devem contemplar o quadro em que a reclassificação do solo de rural para urbano pode ocorrer, o qual deve ser vertido no PDM sob a forma de critérios, sem prejuízo da natureza absolutamente excecional associada à reclassificação do solo, desde logo para os casos a que alude o artigo 16.º, n.º 3, alíneas a) e c) do DR n.º 15/2015, quando não espacializados (p. ex. ao nível de UOPG).

Aliás, considera que é mesmo para aí que parece apontar o disposto na alínea e, do n.º 1, do artigo 96.º, do novo RJGT, quando atribui ao conteúdo material do PDM a definição de estratégias e dos critérios de localização, de distribuição e de desenvolvimento das atividades industriais, turísticas, comerciais e de



---

serviços.

Considera que a figura de PP com efeitos registais é incompatível com planos que visem uma implementação célere. A lei é um pouco fechada para resolver estas questões. Por exemplo coloca-se a questão de como se vão tratar estas questões em regiões que não dispõem de PROT publicados.

Quando não houver espacialização prévia, o recurso a procedimento concursal pode ser um caminho a explorar (vide regime dos NDT do PROT do Algarve).

**Paulo Silva | CM de Sesimbra**

---

Intervenção baseada na experiência da revisão do PDM de Sesimbra e das suas atividades académicas.

Refere que as questões em causa o levaram a efetuar um levantamento dos pressupostos que devem estar subjacentes à discussão. Para as possíveis respostas existem documentos de base que definem princípios e deixam alguma discricionariedade ao processo, pelo que as consequências dos processos de planeamento dos diversos municípios a nível nacional têm sido bastante díspares. Em resultado disso, há aspetos mais e menos positivos a retirar, respetivamente, a “reflexão” acerca da diversidade territorial do país; e o evitar lidar com espaços que foram urbanizados e que permanecem não consolidados, ou seja, não são nem urbanos nem rústicos. Alerta para o risco de se continuar a utilizar abusivamente o termo “urbano” para englobar uma grande diversidade de situações, replicando modelos do passado e podendo motivar mais “territórios inacabados”, mais dispersão e menos consolidação. Com base nas orientações do PNPOP - referentes à compactação das áreas urbanas e à sua reabilitação com o conseqüente regresso aos centros das cidades -, nas exigências do Decreto Regulamentar - relativas à classificação do solo (“o solo urbano não é só o que tem infraestruturas”) - e na transposição de normas orientadoras de outros planos de ordenamento do território para o PDM.

Para responder à primeira parte da 1.ª Questão partiria daquilo que deve ser o fim último do solo parcialmente urbanizado ou edificado - “definir o que é urbano” – que seriam os espaços que podem contribuir para o cumprimento das múltiplas exigências plasmadas no Decreto Regulamentar n.º 15/2015. Tal obriga a que se distinga o solo infraestruturado e o solo loteado do solo urbano, que se seja muito seletivo na definição de solo urbanizado com base na classificação do solo urbano e que se acrescentem áreas que não cumprem estes critérios de classificação, mas que são indispensáveis para o cumprimento do modelo de ordenamento, para o aproveitamento de sinergias decorrentes de investimentos, de intenções públicas de investimento, etc. Apresenta o exemplo dos espaços urbanos de Sesimbra no PDM em vigor que muito provavelmente deixarão de o ser com a revisão daquele instrumento do ordenamento do território, segundo o grau de exigência de que o espaço urbano não é necessária e unicamente aquele que tem infraestruturas, mas que deve estar inserido no sistema urbano a nível municipal, que deve constituir uma centralidade, que deve ter



equipamentos, que deve ter um sistema de transportes eficaz, etc. Em suma, pretende-se o retorno e a compactação de alguns (poucos) espaços urbanos no concelho

Quanto à segunda parte da 1.ª Questão, considera que o bom senso deveria motivar que se aproveitassem todas as sinergias e dinâmicas que estão em curso, mas a maior preocupação deverá ser “quais as expectativas de crescimento” e não tanto “onde”, que deve decorrer da “gestão de oportunidades” e de “imprevistos” e que poderão ser uma possibilidade para a programação do solo. Esta estratégia obriga a basear a programação na criação de uma “bolsa de espaços” que devem constituir áreas de expansão, combinar estímulos mais restritivos e mais propiciadores da programação, ser exigente e seletivo nas áreas a programar, reunindo uma elevada probabilidade das condições que o artigo 7.º do DR n.º 15/2015 estabelece para o solo urbano serem cumpridas e, no caso de Sesimbra, concentrar a programação sistemática nas áreas mais centrais e deixar a programação assistemática para as áreas menos consolidadas, num contexto de escassez e numa lógica de rentabilização de recursos.

Em relação à 2.ª Questão, refere que o artigo 7.º do DR n.º 15/2015 se afirma como peça basilar no RJIGT, Lei dos Solos e o próprio DR, e que o preocupa a dimensão mínima das áreas a reclassificar de solo rústico para solo urbano para não se correr o risco de fragmentar o território, aludindo ao exemplo do PROT do Norte de 5ha para delimitar aglomerado urbano, que considerou manifestamente reduzido, entendendo que esse valor deveria ser, no contexto de áreas metropolitanas, ser da ordem dos 50ha, de modo a que as áreas urbanas pudessem ter “massa crítica”, gerar autonomia no sistema urbano municipal, redes de equipamentos e de funções, etc.. Conjugado com este critério deverá estar a densidade, a distância às áreas urbanas existentes e o aproveitamento dos espaços infraestruturados e mantidos no espaço rústico como forma de elevar alguns aglomerados a perímetros urbanos, aproveitando recursos existentes, demonstrando capacidade de gestão fundiária, colocando mecanismos de perequação a funcionar, dando autonomia a esses territórios e promovendo equipamentos. Como resultados, espera ter menos espaços urbanos e áreas urbanas mais robustas/compactas, o reforço das centralidades - indo ao encontro das indicações do PNPOT -, concentração de investimentos e, finalmente, criação de um “espaço de discussão” de um território que não é rústico, nem urbano (e se calhar nunca o será).

Termina afirmando a ambição subjacente a estes desafios e a consciência da dificuldade em os concretizar.

**Vítor Campos | LNEC**

---

Antes de falar sobre o tema agradece à CCDD LVT e à organização o convite para participar na sessão de debate. Considera que estas iniciativas são importantes e úteis para o progresso da nossa gestão territorial.



---

### Quanto à questão de como definir solo parcialmente urbanizado ou edificado

Começa por lembrar a opção inscrita no DR 11/2009, de 29 de maio, (revogado pelo DR 15/2015) que previa duas categorias de solo correspondendo a padrões de ocupação do solo bastante semelhantes ou afins, uma no solo urbano e outra no solo rural, os “espaços urbanos de baixa densidade” e as “áreas de ocupação dispersa».

Recorda que a criação das duas categorias de solo foi uma consequência direta da experiência da elaboração dos PROT, em que a questão de como lidar com padrões de ocupação do solo híbridos (nem claramente urbanos nem claramente rurais) e a edificação dispersa no território mereceram bastante atenção.

Ao introduzir estas duas categorias de solo pretendeu-se conferir aos municípios um instrumento flexível e capaz de acolher diferentes opções de política de desenvolvimento territorial. Ou seja, em vez de se procurar congelar a realidade numa qualquer definição bem-intencionada, mas artificiosa de solo parcialmente urbanizado, baseada em critérios ou parâmetros sempre discutíveis, optou-se por fornecer aos gestores do território instrumentos que lhes permitissem ponderar cada contexto territorial concreto à luz das suas opções de política de desenvolvimento territorial e dos critérios técnicos a elas associados.

Defende que isso não elimina a necessidade de identificar e delimitar as áreas em concreto e a necessidade de dispor de critérios para o fazer. Mas introduz uma racionalidade relacional que é bem mais fecunda do que a aplicação de regras rígidas e que deverá permitir conceber novas formas, mais adaptáveis e flexíveis, de regular as transformações territoriais.

Afirma que sempre entendeu esta pequena particularidade inscrita na lei em 2009 como um caso raro e precursor de práticas de gestão territorial mais responsáveis, mais criativas e mais úteis, libertas das peias de um quadro legal e regulamentar excessivamente prescritivo e dirigista como é o nosso.

Relembra isto pois considera que esta abordagem adotada em 2009 não foi ainda suficientemente assimilada pela nossa comunidade técnica e as suas potencialidades suficientemente ponderadas e exploradas. E congratula-se pelo facto de ter sido possível manter esta solução no DR 15/2015, de 19 de agosto, que substituiu o DR 11/2009.

### Quanto à programação

Recorda que o mesmo DR n.º 11/2009 se baseou numa distinção muito importante e que considera essencial: a distinção entre a *programação do plano* e a *programação da atuação urbanística do município*.

A *programação do plano* é feita no momento da sua elaboração, está condicionada pela incerteza inerente a qualquer ação de planeamento e deve, por isso, ser entendida eminentemente indicativa e orientadora. A *programação da atuação urbanística do município* é feita em função de oportunidades e disponibilidades concretas (agentes e recursos) e concretizada através dos planos de atividades e dos orçamentos

Afirma que é através da *programação da atuação urbanística do município* que as coisas efetivamente



acontecem. A *programação do plano* é apenas o roteiro que dá coerência às atuações da gestão municipal no tempo e no espaço e fornece o referencial para a programação da atuação urbanística do município

E a programação da atuação urbanística municipal deve ser articulada não apenas com a figura da reclassificação do solo, mas igualmente com a figura da reversão, por ausência de execução. É essa a opção legislativa, há que ter capacidade política e técnica para a pôr em prática.

Quanto aos conteúdos a integrar no PDM para clarificar e harmonizar critérios de verificação da sustentabilidade e da viabilidade económica

Quanto a esta questão começa por fazer uma declaração de interesse: na sua visão do que é um sistema equilibrado de gestão territorial sustentado numa panóplia coerente de instrumentos de planeamento, os PP não devem poder reclassificar solo rural em urbano. Discorda, portanto, do mecanismo previsto no artigo 8º, n.º 2 do DR 15/2015.

Na sua visão, a classificação e reclassificação do solo deve ser uma prerrogativa exclusiva do PDM (isto independentemente de termos um sistema de três PMOT igualmente vinculativos, como é o caso atual, ou um sistema de um PMOT estratégico (PDM) e dois PMOT executórios (PU e PP)).

Porquê só o PDM? Porque, salvo casos particulares, é no quadro abrangente do PDM que podem ser feitas corretamente as ponderações previstas nos números 4 e 5 do referido artigo 8º do DR 15/2015. Ponderações cuja justeza e adequação subscreve.

Mas, independentemente de os PP poderem ou não reclassificar solo rural em urbano, considera evidente que o PDM deve conter critérios de verificação da sustentabilidade da transformação do território e de viabilidade económica das soluções urbanísticas. Porque só assim se conseguem garantir duas coisas importantes:

- Um tratamento consistente e uniforme (e transparente) das diferentes pretensões ou iniciativas pontuais de transformação do território;
- Um controlo global do «deve» e do «haver» que as diferentes decisões de gestão territorial vão gerando e do respetivo impacte no(s) orçamento(s) do município.

Esta é uma matéria nova no nosso ordenamento jurídico da gestão territorial e um dos avanços que considera muito positivos da recente reforma legislativa.

Mas porque se trata de matéria nova, considera que falta ainda conhecimento sustentado em experiência prática e em investigação aplicada e que, por isso, há que obtê-lo e difundi-lo. Defende que a análise comparada com outros países com maior tradição nesta matéria é um caminho a seguir nessa procura de melhor conhecimento. Nessa perspetiva, pensa que a experiência holandesa é particularmente interessante.

Para concluir partilha quatro reflexões a este respeito:



- Dispomos hoje de ferramentas de análise e prospetiva (modelos de simulação) que nos permitem compreender melhor os impactes e as relações de causa/efeito no sistema urbano. Ferramentas que não estamos a usar de modo a aproveitar as potencialidades que encerram;
- O território é objeto de uma «gestão desintegrada», repartida por uma coleção apreciável de entidades com competências próprias (autoridades administrativas) ou delegadas (operadores e concessionários), cada uma com os seus sistemas de controlo de gestão e os seus critérios de investimento e de determinação e imputação de custos. Não é fácil fazer convergir esta diversidade num conjunto coerente de critérios com racionalidade global. A evolução verificada nas TIC permite hoje fazê-lo, mas não estamos a aproveitar essas possibilidades.
- O sector imobiliário tem os seus próprios critérios de avaliação da viabilidade económica e financeira das operações urbanísticas que promove. Os critérios de verificação da sustentabilidade da transformação do território e de viabilidade económica das soluções urbanísticas de que estamos a falar têm uma abrangência diferente, devem incorporar outros valores associados à noção de território e de urbanização como bens públicos. Mas alguma articulação entre os dois sistemas de avaliação deve, em qualquer caso, ser procurada, em nome da eficiência e da eficácia da gestão do território. E isso pressupõe capacidade de negociação e vontade política, além de trabalho técnico.
- Um aspeto fundamental na avaliação da sustentabilidade e da viabilidade económica das transformações territoriais à luz do que a lei veio recentemente exigir é a consideração dos custos no ciclo de vida das operações. Nos últimos anos tem havido um progresso significativo numa área de conhecimento designada de «gestão patrimonial de infraestruturas». Nesse âmbito têm sido explorados conceitos e metodologias novas, que permitem integrar a gestão estratégica, a gestão tática e a gestão operacional de sistemas complexos e que abrem novas perspetivas sobre como lidar com essas realidades compostas ao longo de todo o seu ciclo de vida, conferindo maior racionalidade à gestão nos diferentes níveis de decisão. Recomenda vivamente que se preste atenção a este domínio do saber e ao que ele tem para oferecer.

Antes de terminar, acrescenta duas observações suscitadas pelas intervenções antecedentes.

A primeira prende-se com o facto de, num dado momento, o modo como a explanação foi feita poder levar a pensar que em área urbana consolidada a execução é automaticamente assistemática. Não tem de ser assim! Então uma área urbana consolidada não pode ser uma unidade de execução sujeita a um regime de execução sistemática que regule a sua reabilitação ou a sua regeneração? O que é uma ARU senão isso mesmo?

A segunda observação é suscitada pela ideia várias vezes repetida durante a sessão de que o PP com efeitos registais também não é solução, porque demora muito tempo a elaborar e aprovar face às dinâmicas de captação do investimento: há duas décadas atrás uma colega, diretora municipal de urbanismo de um





---

município sueco, respondia à pergunta sobre o tempo médio de tramitação de uma alteração no PDM com a seguinte escala de tempo: 3-4 meses. Incluindo a discussão pública. Conclusão: temos ainda um bom bocado de caminho a percorrer para chegar aqui. A pergunta é se temos vindo a trilhar o caminho certo, nas sucessivas alterações legislativas que não paramos de fazer.



---

## Debate / Questões / Comentários da assistência:

---

**João Pereira Teixeira** | Presidente CCCDR Lisboa e Vale do Tejo

---

Antes de dar início ao período de perguntas e respostas, releva as diferentes intervenções dos oradores e solicita que as comunicações lhe sejam enviadas para facilitar a preparação das conclusões do seminário.

Considera que, pela formação e/ou experiência profissional de todos, em que muitos se cingem mais ao planeamento e menos à gestão e outros o contrário, pouca atenção se dedica à questão essencial da ligação do planeamento à gestão. É uma debilidade que se nota no sistema e que decorre, algumas vezes, da dedicação de cada um às várias áreas ao longo da sua carreira.

Procurou que nas várias sessões houvesse uma certa diversidade dos oradores, sendo certo que nesta sessão há uma tónica nos diretores de serviços de ordenamento do território das CCDR, porque considera que devem ter a sua expressão na mesma sessão.

Deixa ainda uma observação daquilo que considera, de algum modo, interessante e que ocorreu nas diferentes intervenções, e que se prende com as preocupações diferentes em função das gerações/idades.

**Ricardo Brás** | CM Abrantes

---

Manifesta reservas sobre a possibilidade que a legislação oferece em matéria de reclassificação do solo. Defende que é importante, para além dos planos, que as autarquias tenham uma intervenção proactiva na política de solo, nomeadamente na disponibilidade de solos para as ditas oportunidades.

Entende que, se a câmara municipal é um mero assistente, é difícil intervir como agente de oportunidades. Refere que muitas das vezes a gestão de oportunidades decorre da especulação imobiliária e do valor do solo que está inerente ao local. Recorda que o passado mostra isso mesmo, já que muitas das oportunidades surgem em áreas de RAN ou REN em que o valor do solo é residual, e dá como exemplo os PIN. O seu receio é que a exceção se possa tornar regra.

Considera que estes são momentos de reflexão e defende que a gestão das oportunidades se faça no Modelo Territorial do PDM. Recorda que os PIER resolvem algumas oportunidades ao nível das infraestruturas e dos equipamentos, o RJUE prevê loteamentos turísticos fora de solo urbano e concorda que os perímetros urbanos têm usos habitacionais em excesso. Restam, na sua ótica, as atividades económicas, defende que os espaços intersticiais vão surgir e, portanto, o próprio Modelo Territorial apanhando tais áreas pode modelar essas mesmas oportunidades. Considerando que nunca se pode prever tudo, refere que os “*timings*” das



---

oportunidades não se compadecem com os períodos de elaboração de PP.

Defende que nas revisões dos PDM a taxação das mais-valias deve ser considerada na reclassificação do solo rural para solo urbano e que os critérios não deverão ser só proximidade ou contiguidade ao perímetro urbano e não utilização de áreas de estrutura ecológica ou servidões.

---

### **Manuel Miranda | Universidade do Porto**

---

Considera que cada vez mais o plano se centra na gestão e o que realmente é preciso reside na síntese do planeamento da gestão e da gestão planeada. Entende que o problema da gestão das oportunidades por um lado não é consentâneo com uma mecânica dos PP e, por outro lado, as oportunidades surgirão de investimentos concretos de investidores particulares. Cumpridas as condições impostas pela lei é apenas dar um carácter de PP a um loteamento. Ou então exige-se, a pretexto dessa intervenção, uma área mais ampla envolvendo outros proprietários onde a viabilidade económica já não se coloca. Refere não saber como se resolve essa contradição e considera que se trata de uma grande fragilidade da lei atual.

Coloca como reflexão o facto de cada vez mais os planos se transformarem na parte mais reguladora e depois têm de apontar para a gestão de oportunidades. A componente do modelo territorial e a componente operativa têm de estabelecer os critérios de decisão para essa gestão de oportunidades. Reforça que alguns desses critérios são territoriais, como seja o plano negativo que vai para além das condicionantes externas e inclui as opções de ordenamento do município.

Relativamente à programação, considera que deve adquirir uma dignidade institucional muito maior e aponta como exemplo a lei valenciana de 1997 cujo caminho deveria ser explorado.

Defende que o plano deve ser cada vez mais a grelha territorial e o estabelecimento de critérios operacionais/operativos servem para programar a sua concretização. Termina referindo que o plano se materializa pela sua concretização e não pelo papel que foi elaborado e onde foram marcadas as áreas.

---

### **Mónica Garcia | Empresa A1V2**

---

Pretende sensibilizar as entidades para a sua experiência ao nível do desenvolvimento deste tipo de planos.

Considera castradoras do desenvolvimento dos processos de planeamento as consequentes alterações legislativas e definições de normas, não obstante irem estabilizando critérios gerais. Contudo, entende que tais alterações levam a que as entidades que avaliam os planos, onde as CCDR têm um papel bastante importante, não prestem o apoio suficiente às equipas dos planos na definição das melhores soluções e na



---

resolução das questões que se vão colocando, muito delas difíceis de prever no desenvolvimento do plano.

Em jeito de provocação, prevê que nos pareceres das entidades venham a ser tecidas considerações sobre os conceitos associados ao solo rústico em vez de solo rural, quando outras questões mais importantes se irão certamente colocar. Da sua experiência recorda um plano da região do Algarve que padeceu deste tipo de situação e onde se consumiram muitos recursos humanos e financeiros que as CM muitas vezes não têm capacidade de suportar.

Defende a importância dos estudos de caracterização, que fundamentam as propostas de planos e que ajudam os municípios a tomar decisões sobre a localização de novos investimentos, e a necessidade de envidar esforços para que sirvam de base às CM para justificar novas áreas a executar, apesar se serem poucas as peças que são publicadas (mas são aprovadas).

Deixa como sugestão que as entidades se foquem mais na ajuda às equipas e aos municípios em encontrar os meios para alavancar os seus objetivos e não tanto na aplicação forçosa da legislação.



---

## Resposta dos oradores

---

**João Pereira Teixeira** | Presidente CCDR Lisboa e Vale do Tejo

---

Comenta o facto de Portugal estar mergulhado numa crise profunda no que respeita ao investimento e ao emprego, e a necessidade de se ser sensível a estas questões, pois é aí que a *gestão de oportunidades* deve ser tomada como uma componente importante para quem planeia e gere e para quem desempenha funções em organismos da administração pública.

Recorda da sua experiência no Conselho Europeu dos Urbanistas, a desregulamentação operada nos países nórdicos que levou a uma situação de conflito entre as classes profissionais e os governos, que ainda perdura nalguns desses países. Destaca como interessante o facto de não ter ocorrido em Portugal, onde existiram apenas pequenas desregulamentações sem tomadas de posição profissionais.

Em resposta à última intervenção, o Presidente da CCDRLVT refere que no âmbito do urbanismo e ordenamento do território tem envidado esforços no sentido de juntar municípios, entidades setoriais e técnicos municipais, procurando soluções conjuntas e caminhos que permitam dar enquadramento legal àquelas que são propostas justas, enquadradas e bem realizadas.

Entende que a legislação urbanística nacional é extremamente redutora, canalizada e muito pouco flexível, o que introduz problemática adicional, às vezes, incompreensível. Considera que muitas vezes é a interpretação da lei que é incompreensível e destaca o diálogo como componente principal para que se atinja o objetivo final

Finalmente, partilha como uma das suas preocupações ao nível do ordenamento do território a seguinte temática: *Áreas abandonadas - Mobilização para a Sociedade - Como?* Recorda que parte substancial do território português está abandonado e não tem função ecológica ou qualquer tipo de mobilização de natureza social ou económica. Questiona se *"viveremos sempre tranquilamente com esta realidade?"*

**José Lameiras** | GIPP

---

Refere que lhe faz confusão a questão da especulação imobiliária/fundiária, porque ela existe (e existirá sempre) porque é inerente à própria atividade. A questão está na taxação das mais-valias, momento em que têm de existir os mecanismos que controlem essa especulação. Como é evidente que não são suficientes, existem outros que ajudam, o direito de preferência, por exemplo, para determinadas áreas. Ou seja, não pode ser o "chavão" da especulação a comprometer a "gestão das oportunidades".

---



---

Concorda ainda que não se pode reduzir a execução sistemática e a execução assistemática às áreas consolidadas ou não consolidadas.

### **Carlos Pina | CCDR Lisboa e Vale do Tejo**

---

Refere que a legislação estabelece as regras a nível nacional que depois terão de ser adaptadas a cada território em concreto, obviamente ancoradas no modelo territorial que é onde a estratégia da Câmara Municipal está plasmada.

Recorda que o PDM já não tem prazo de vigência e que, por isso, a gestão de oportunidades pode transformar-se numa revisão do PDM “à la carte”, pois como os PP podem alterar os PDM / reclassificar os espaços dos PDM, daqui por 15 anos poderemos ter um PDM que não foi aquele que foi consensualizado com a administração. Concorda com o papel dos PP em exclusivo na reclassificação do solo, mas entende que é na sede do PDM que a estratégia deveria ser ponderada. Considera que, face ao constante surgimento de novas formas de negócio, terão de se encontrar formas de atuação para situações / oportunidades que surjam.

Entende que terá de existir rigor da Administração Pública na aplicação da legislação e, a propósito da alteração de solo rural para solo rústico - concorda que se tem de ser rigoroso na terminologia utilizada.

Por fim, defende que os estudos de caracterização são importantes, mas não reduz a ação de planeamento a estes estudos que não têm “vida própria” e terão de ser sempre sintéticos e entendidos como uma atualização de informação que já existe.

### **Fátima Bacharel | CCDR Alentejo**

---

Comenta que os instrumentos que determinam as opções no território também têm instrumentos financeiros.

Questiona, ainda, se não será também o rigor na aplicação da legislação que justificará a existência da Administração Pública.

### **Nuno Marques | CCDR Algarve**

---

Comenta a questão das demoras da Administração Pública decorrentes da aplicação rigorosa da legislação, mas lembrou que a legislação tem as suas vicissitudes próprias, e que não pode deixar de ser assim para

---



quem está do lado da Administração vinculado ao princípio da legalidade. Considera, ainda assim, que não se pode fazer da “letra da lei” e da classificação e qualificação do solo em particular um processo demasiado demorado.

**Vítor Campos | LNEC**

---

Comenta que todos fomos formados num quadro doutrinário de referência de ordenamento do território como instrumento de racionalidade na reconstrução da Europa do pós-Guerra e que, há mais de 20 anos atrás, este ciclo terminou nessa Europa e só há cerca de 5 anos é que se começa a discutir em Portugal o que significa o fim desse ciclo. Refere que as implicações do fim do ciclo Keynesiano e os efeitos da globalização, sobretudo financeira, no que respeita à crise dos planos regulamentares e ao triunfo dos planos estratégicos, não foram verdadeiramente discutidas em Portugal, o que não possibilita a “flexibilização”.

Considera-se adepto da expressão “gestão planeada”, mas que pondere e acautele o interesse coletivo.

Refere que o sistema e prática nacional são “planocêntricos” e é importante que se passe a uma prática mais centrada na programação e na execução dos Planos que, por sua vez, está intimamente ligada à capacidade de gestão da Administração que passa pela capacidade de desenvolver uma programação das atuações municipais no domínio territorial.

Por fim, declara-se convencido que o atual sistema nacional de três planos municipais de ordenamento do território igualmente vinculativos dos particulares é fortemente pernicioso para o progresso da gestão territorial, ou seja, não permite o desenvolvimento de formas mais avançadas/competentes/atualizadas de dar resposta aos desafios da atualidade. Mais, refere ser fundamental distinguir o papel do PDM e do PU do papel do PP, pois, ainda com o “apoio” do DR n.º 15/2015, mantém-se os hábitos em que mudar o PDM é muito difícil e, por isso, fazem-se alterações através de PP, o que tem de mudar, pois não é assim que se gere o território.



---

## Comunicações remetidas pelos oradores

---

**Jorge Eusébio | CCDR Algarve**

---

Agradeço ao Sr. Eng João Pereira Teixeira o amável convite que me dirigiu, felicito a CCDR LVT pela iniciativa, tão oportuna e concorrida, e cumprimento todos os presentes, particularmente os meus colegas oradores, dos quais também sou amigo.

Face às duas questões colocadas, com base na minha experiência no acompanhamento técnico da revisão dos PDM, especialmente no Algarve, diria que as exigências de contenção dos perímetros urbanos, constantes no PNPT e no caso do Algarve no PROT de 1991 e na sua revisão de 2007, foram reforçadas pela atual Lei de bases que acentuou o paradigma da redução das áreas urbanas, nomeadamente em função das necessidades e dos custos associados à sua manutenção programada.

Efetivamente, durante as últimas décadas alguns municípios infraestruturaram significativas áreas dos seus territórios, no intuito de melhor servir os seus munícipes e de atrair novos residentes, mas tal opção teve e tem significativos custos, não só com a execução e manutenção dessas infraestruturas, que tendo melhorado as condições de vida das populações servidas, nalguns casos também tiveram o efeito perverso de contribuir muito mais para o esvaziamento dos centros urbanos do que para a fixação de nova população nesses concelhos.

Diria mesmo que frequentemente assistimos à necessidade de assegurar a manutenção de duas “cidades”, uma intramuros onde se desenvolvem a maior parte das atividades e reside alguma população e outra dispersa pelo território, em que os residentes pouco têm a ver com as atividades próprias do meio rural que ocupam, deslocam-se diariamente para os centros urbanos, com toda a família para trabalhar, estudar e socializar, quase sempre dependentes dos seus automóveis, sendo que é necessário garantir um conjunto significativo de infraestruturas e serviços nas duas áreas, quase duplicando os encargos.

Neste contexto, o facto de determinados solos se encontrarem dotados de infraestruturas (que permitem a sua utilização urbana) ou parcialmente edificados, com alguma densidade e certos serviços e mesmo equipamentos, não implica que todos esses solos devam ser classificados como urbanos, sem que sejam tomadas opções de planeamento, no sentido de apenas se considerarem aqueles em que haja justificação e se pretenda potenciar e qualificar como tal, o que implica necessariamente mais investimentos públicos.

Assim, recentrando-me na questão de como definir solo parcialmente urbanizado ou edificado e como o programar, verificando-se que atualmente existem extensas áreas de solos urbanizados ou edificados, muito superiores às necessidades, que não constituem propriamente tecido urbano, ou porque não foram objeto das operações urbanísticas a que haviam sido destinados ou porque foram surgindo mas não integram





aglomerados urbanos, não se articulam adequadamente com os existentes, nem contribuem para a sua consolidação.

Realço, nomeadamente no caso do Algarve, em que a generalidade dos PDM tem mais de 20 anos de vigência, que a previsão e classificação dos espaços urbanizáveis, se por um lado criou expectativas da sua ocupação com operações urbanísticas, por outro também constituiu o dever dos proprietários ou promotores procederem à urbanização e edificação dessas áreas, pelo que a sua não concretização não lhes confere qualquer direito, nem tão pouco expectativas ou obrigações para as autarquias.

Volvidos todos estes anos e apesar dos investimentos efetuados em infraestruturas, no caso a urbanização e a edificação das áreas urbanizáveis previstas em PDM, e de outras que foram sendo infraestruturadas, não tenha ocorrido de forma consistente e as mesmas não tenham passado a fazer parte dos aglomerados urbanos existentes, tal poderá indiciar que essas opções não foram adequadas nem justificáveis, pelo que fará todo o sentido retificar essas opções.

Assim, salvo melhor opinião, no atual quadro legal, no exercício de revisão dos PDM, deverá ser efetuada uma adequada avaliação da ocupação atual do território, serem consideradas as opções políticas dos eleitos para o modelo territorial desses municípios, e serem feitas opções de planeamento baseadas nas boas práticas de ordenamento do território que necessariamente terão de ter presentes os custos associados à manutenção do solo urbano, às políticas de requalificação e revitalização dos aglomerados urbanos e às demais atividades e setores económicos, sendo que a utilização do território, obviamente, não se esgota no processo de urbanização e edificação.

Não pretendo com isto dizer que a ocupação do território português assenta exclusivamente na dicotomia entre cidades compactas e solo rústico sem grande afetação urbana, dado que na realidade existem extensas áreas com alguma infraestruturização ou edificação, às quais não poderá ser feita uma aplicação acrítica dos conceitos de solo urbano e de solo rústico, contidos na Lei de bases e no RJIGT, pelo que terá de ser adequadamente estudada e ponderada a sua classificação como solo urbano ou como rústico, a respetiva programação e a promoção das atividades e serviços adequados a cada meio.

Efetivamente, o Algarve desde 1991 que dispõe de um plano regional, revisto em 2007 (que no novo quadro legal passará à figura de programa), sendo que ambos os PROT têm como princípio estratégico para a região a contenção da edificação em solo rústico e mesmo a inibição de criação de disposições, nos planos territoriais, que contribuam para a dispersão da edificação em solo rural (agora designado de rústico).

Neste contexto e apesar de na elaboração dos PDM dos municípios do Algarve, ocorrida na primeira metade da década de 90, ter sido contida a previsão de áreas de expansão dos aglomerados urbanos, nalguns casos verifica-se que essas áreas ainda não se encontram minimamente consolidadas, bem como a existência de extensas áreas infraestruturadas ou edificadas, para além dos perímetros urbanos, áreas essas que terão de ser avaliadas caso a caso e encontradas as soluções mais adequadas, tendo sempre presente a opção dos



eleitos locais, no modelo territorial preconizado para o futuro de cada município, onde necessariamente se terão de incluir os custos associados à sua execução programada.

O PROT Algarve, revisto em 2007, previu um “Quadro de referência para intervenção nas áreas de edificação dispersa”, que distingue 5 diferentes níveis de atuação, em razão da infraestruturização e edificação existente, face às suas “características atuais”, ou seja, em função da patologia de cada área, preconiza um “tipo de solução”, baseada na elaboração de diferentes planos territoriais de âmbito municipal, desde a sua resolução em sede de revisão do PDM, quanto à elaboração de PU ou de PP, incluindo a modalidade de plano de intervenção em espaço rural (PIER), definindo também os “objetivos prioritários” que se pretendem alcançar, bem como a classificação a atribuir ao solo (rústico ou urbano) em resultado desses exercícios.

Contudo a prática nem sempre é condizente com o planeado e o processo de revisão dos PDM tem sido muito incipiente na região do Algarve, sendo que a elaboração de PU ou de PP têm ocorrido, essencialmente, fruto da vontade dos particulares, designadamente para a criação de novos “núcleos de desenvolvimento turístico” (NDT), designados de projetos estruturante mas nunca concretizados, e não tanto por opções públicas, para a estruturação das ocupações urbanas já existentes, que carecem de estruturação e/ou qualificação e intervenção programada.

Por outro lado, os ensaios de aplicação prática do referido quadro de referências genéricas do PROT Algarve, para intervenção nas áreas de edificação dispersa existentes, nem sempre se têm revelado fáceis, pelo que o bom senso e o engenho têm determinado que sejam encontradas as soluções mais adequadas à realidade, em função das características específicas de cada área do território, tendo como referência o PROT e as opções políticas (locais e nacionais).

Neste contexto, como referi e reforço, em minha opinião, terão de ser tomadas opções adequadas, baseadas nas boas práticas de planeamento e ordenamento do território que competem aos técnicos pugnar, necessariamente articuladas com as opções políticas dos eleitos, dado que são as câmaras municipais as responsáveis pela elaboração e implementação dos planos, e as assembleias municipais pela sua aprovação, pelo que as autarquias são as principais interessadas no bom resultado desta equação, com vista à contenção dos custos associados ao solo urbano e ao desenvolvimento dos respetivos municípios, baseado na complementaridade de atividades, assentes nos diferentes setores económicos.

Efetivamente, perante os conceitos latos que a Lei de bases e o RJIGT atribuíram ao “solo urbano” e ao “solo rústico”, face às extensas áreas do território urbanizado ou edificado, atualmente existentes, que ultrapassam em muito as necessidades e a capacidade económica de as manter, importa ter presente a realidade de cada território, aplicar os requisitos do Decreto Regulamentar 15/2015, nomeadamente os constantes no respetivo art. 7.º e, principalmente, recorrer ao bom senso, por forma a que as propostas técnicas e as opções políticas, vençam o desafio de alcançar soluções adequadas.

Apesar de sermos um país pequeno, cada região tem as suas características, cada território tem a sua



especificidade, cada município as suas opções políticas, pelo que não é possível aplicar um modelo único extensível a todas as áreas. As opções têm de ser trabalhadas e ponderadas, observando o paradigma de contenção das áreas a classificar como urbanas, determinada pelo enquadramento legal vigente, mas também pela necessidade prática de serem tomadas opções sustentáveis em termos económicos, territoriais e ambientais, com adequadas programações para a sua execução.

No acompanhamento técnico da revisão dos PDM em que tenho estado envolvido, esta ponderação tem sido alcançada com resultados satisfatórios tanto mais que a possibilidade de reclassificação do solo para urbano através da elaboração de PP com efeitos registais e programação associada constitui uma válvula de escape para resposta à contenção das áreas urbanas em que apostam as atuais orientações. Atendendo à experiência tida com os NDT, no Algarve, projetos estruturantes que maioritariamente não se concretizaram, interrogo-me sobre o resultado destes PP que reclassificarão o solo como urbano, nomeadamente como se integrarão no modelo e na estratégia definido em cada PDM para o respetivo município. Mas temos de acreditar que seremos capazes de encontrar as soluções mais adequadas.

Nesta matéria, em resposta à segunda questão colocada, sou de opinião que os PDM deverão estabelecer os termos genéricos de referência para a elaboração desses PP, que visam a reclassificação do solo como urbano. Obviamente que não é possível adivinhar o futuro pelo que, em sede de revisão dos PDM, não se conseguirá esgotar, nem é tal desejável, todas as situações excecionais em que se poderá justificar a reclassificação do solo como urbano, mas alguns princípios deverão desde logo ser indicados.

Por exemplo, a eventual reclassificação do solo como urbano não deverá contribuir para a fragmentação do território, nem concorrer com os objetivos de requalificação e revitalização dos centros urbanos, devendo sim ser complementar das atuais áreas urbanas e serem privilegiadas as áreas que já disponham de algum grau de infraestruturização ou edificação, que melhor se articulem e complementem os aglomerados urbanos ou as áreas de logística existentes, consoante o objetivo, em detrimento das áreas livres de qualquer urbanização, quando existem áreas com essas infraestruturas executadas e subaproveitadas.

No caso do Algarve, deverá igualmente ter-se presente a “Estrutura regional de proteção e valorização ambiental” (ERPVA), estabelecida no PROT Algarve de forma indicativa, a qual deverá ser implementada no território preservando a manutenção de grandes corredores naturais, de ligação do interior ao litoral e transversalmente a articulação do Plano Regional de Ordenamento Florestal do Algarve, da Rede Natura 2000, dos parques naturais e das áreas protegidas.

Deverão igualmente ter-se presentes as infraestruturas gerais, as servidões administrativas e as restrições de utilidade pública, nomeadamente a REN, a RAN e o domínio hídrico, incluindo as zonas de risco, sendo que no caso do Algarve é primordial considerar a erosão costeira, a que acresce o facto de ser exatamente no litoral que se concentra a maioria da população e das atividades económicas.

Conforme referi o ordenamento do território, não é só urbanização e edificação, tem de se atender às



diferentes atividades económicas e conciliá-las com os valores naturais diferenciadores, em que as políticas fiscais têm um papel preponderante no resultado das opções de planeamento territorial, mas na prática esta equação não parece estar adequadamente formulada, sendo que os terrenos e edificações expetantes, localizados em perímetros urbanos continuam sem os agravamentos fiscais que contribuam para a sua colocação no mercado, a preços adequados para a consolidação dos aglomerados urbanos. Em contrapartida a infraestruturação e a edificação fora dos perímetros urbanos continua a não ser onerada, com os custos diretos e indiretos inerentes que acarreta essa opção, pelo que continua a florescer.

Mais uma vez importa ter presente que a legislação, nomeadamente a Lei de bases, o RJIGT e o Decreto Regulamentar 15/2015, bem como as orientações estratégicas dos planos regionais, quando existentes, nem tudo podem definir e parametrizar, pelo que, os agentes que colocam em prática as políticas atuais têm de ter presente o espírito do legislador, que releva o paradigma da contenção do alastramento das áreas de solo urbano, por razões económicas, territoriais e ambientais, e aplicá-la de forma parcimoniosa.

Por exemplo nas situações em que se identificam extensas áreas infraestruturadas ou edificadas, maioritariamente monofuncionais, com muitas edificações de uso sazonal, incluindo espaços intersticiais e de remate, que por vezes apresentam superfícies muito superiores às dos aglomerados urbanos estruturados, existentes no mesmo município, impõe-se um esforço acrescido quanto à sua classificação como solo urbano ou como solo rustico, sendo que não podemos nem devemos ignorar esta realidade.

No caso de se optar pela classificação do solo como urbano, temos de encontrar soluções para essas áreas que lhes confirmem maior compacidade, contribuindo para a sua estruturação, qualificação e diversificação de usos (nomeadamente daqueles que sejam complementares à utilização principal, normalmente habitacional), bem como formas de articulação e reforço das demais áreas urbanas desse mesmo concelho e nesses casos impõe-se mais investimento, devidamente programado e serem identificadas as fontes de financiamento.

Para as áreas que se classifiquem como solo rústico, se forem de “áreas de edificação dispersa” deverá ser tomada a opção de conter a sua densificação e alastramento, se corresponderem a “aglomerados rurais” deverá ser garantido alguma infraestruturação, os serviços necessários e ser permitida a colmatação dos espaços livres no seu interior com novas edificações, num e noutro caso privilegiando o reforço da sua vocação para o desenvolvimento das atividades próprias do meio rural, diferentes das específicas do meio urbano e que no seu conjunto constituem o todo mais completo e coerente.

A contenção das áreas urbanas não corresponde apenas a uma parangona politicamente correta, mas à constatação de que face às profundas alterações socioeconómicos, à regressão demográfica e ao abandono do centro de muitos dos aglomerados urbanos (efeito donuts), que se tem vindo a verificar, o anterior modelo “expansionista e de dispersão do edificado, das infraestruturas, dos equipamento e dos serviços” é insustentável, quer em termos económicos como territoriais, ambientais e mesmo sociais.

Contudo, as mentalidades e alguns interesses instalados não se alteram por decreto, pelo que ainda temos



---

um longo caminho a percorrer e os menos esclarecidos ou visionários, continuarão a defender opções ditas de crescimento, apoiadas em novas ocupações urbanísticas mesmo que descontextualizadas, sem ponderar os custos dessas opções e sem considerar as suas consequências no território, cada vez mais fragmentado, indiferenciado e com muitos aglomerados urbanos cujos centros têm vindo a ser abandonados pelos residentes e por alguns serviços e atividades. Julgo que não é este o modelo que queremos privilegiar.

Enfim, está nas nossas mãos ajudar a construir o futuro, fazendo melhor.

Obrigado!



---

## Sessão 3

21 | abril | 2016

Beatriz Condessa | Universidade de Lisboa

Fernanda do Carmo | CCDR Lisboa e Vale do  
Tejo

José Alberto Pais de Sousa | CM Viseu

José Manuel Simões | Universidade de Lisboa

Luís Vassalo Rosa | Planeamento e Arquitetura,  
Lda

Margarida Pereira | Universidade Nova de Lisboa

Paulo Pinho | Universidade do Porto

Teresa Sá Marques | Universidade do Porto

Tiago Trigueiros | CM Sintra



---

## Resumo das Intervenções

---

### Sessão de Abertura

#### João Pereira Teixeira | Presidente CCDR Lisboa e Vale do Tejo

---

Procede à abertura da sessão e agradece aos oradores pela aceitação do desafio de responder a duas perguntas em dez minutos. Enquadra os presentes sobre como surgiu a ideia dos seminários sobre a classificação do solo como urbano. Desafia os presentes a propor temas para outros seminários. Informa que serão redigidas sínteses das intervenções, que posteriormente serão enviadas aos oradores para validação.

#### Beatriz Condessa | Universidade de Lisboa

---

Agradece e saúda a iniciativa e refere que esteve presente na 1.<sup>a</sup> sessão realizada a 09 de março e reteve a ideia consensual de que a classificação de solo urbano como parcialmente urbanizado ou edificado implica uma delimitação ex-novo a partir do território e não da classificação do PDM em vigor.

Considera que no exercício de classificação do solo deve evitar-se ao foco na contabilização do aumento ou diminuição dos perímetros urbanos, visto que os conceitos e os pressupostos que estiveram na base da identificação dos perímetros de 1.<sup>a</sup> geração eram distintos das preocupações atuais.

O novo conceito de solo urbano, podendo incluir o solo que está parcialmente edificado abre um elevado grau de discricionariedade. Todavia relembra que o novo quadro legal reforça os princípios que já haviam sido definidos na legislação dos finais dos anos 90, nomeadamente a contenção da edificação dispersa, a rentabilização das infraestruturas e a tónica na reabilitação e regeneração ao invés da expansão urbana. Todavia, as práticas ainda estão demasiado formatadas para o domínio da construção nova em vez de privilegiar a reabilitação urbana.

Relativamente às áreas parcialmente urbanizadas ou edificadas considera que a sua existência é uma condição necessária, mas não suficiente para classificar o solo como urbano e que a sua delimitação deve ter por base as áreas consolidadas, ainda que não existam critérios universalmente estabelecidos para a definição destas áreas, depende do território em presença.

Não obstante, as áreas consolidadas virem a incluir os espaços infraestruturados, edificados ou habitados, reforça a preocupação sobre qual o procedimento a adotar nas seguintes situações:

- Espaços infraestruturados edificados e só parcialmente habitados (fogos vagos);



- Espaços infraestruturados sem edificações;
- Espaços comprometidos, mas sem infraestruturas (passivos territoriais).

A decisão deve passar por uma solução devidamente informada, assumindo que para garantir a coerência do aglomerado haverá que incluir alguns espaços intersticiais no solo urbano, como espaços de estruturação e colmatação. Ainda assim, considera que o resultado final será de contenção dos perímetros urbanos.

Quanto às modalidades de execução sistemática ou assistemática, de iniciativa pública ou privada considera que a opção deve ser ponderada caso a caso, embora entenda preferível o recurso a operações conjuntas no âmbito de unidades de execução (consensualizadas e financeiramente sustentáveis) em vez de intervenções avulsas apesar de essa não ser uma prática instalada. Em operações de reabilitação admite modalidades de execução assistemática.

A Lei de Bases estabelece que apenas os Planos de Pormenor com efeitos registais podem proceder à reclassificação do solo rústico para urbano. Este requisito obrigará necessariamente à agilização nos procedimentos de elaboração e de acompanhamento dos PP adotados até à data. Recorda que, na década passada a maioria dos PP aprovados se destinavam ao uso habitacional e o tempo médio de elaboração foi de quatro anos e meio, registando um grau de execução muito reduzido o que tem consequência na demonstração da viabilidade económica e financeira das intervenções.

Quanto à introdução nos PDM de critérios para os PP considera que importa definir com clareza no PDM onde não é possível edificar (reservas, salvaguardas, áreas de risco etc...) e depois as intervenções deverão de aparecer onde seja oportuno ou viável. Por forma a evitar um crescimento retalhado no território, o PDM deve definir critérios de prioridades e de tipologias de intervenção, na perspetiva de acolher oportunidades geradoras de emprego.

---

## **Fernanda do Carmo | CCDR Lisboa e Vale do Tejo**

---

Início a minha abordagem às questões colocadas a debate com 3 considerações prévias.

1. Apenas desde 1998/1999 dispomos de um quadro legal sistematizado para o ordenamento do território e para o sistema de gestão territorial. A doutrina subjacente a este quadro não foi totalmente assimilada nem cumprida. Na minha leitura não foi a lei que faltou mas sim a sua aplicação que não teve o desenvolvimento necessário;
2. Desde os anos 90 que dispomos de uma cobertura geral do território por PDM que estabelecem a classificação básica do solo. Parte significativa dos PDM em vigor são anteriores ao quadro legal de 98/99 não refletindo os seus conceitos nem considerando importantes alterações da vida económica e social entretanto ocorridas. Os PDM, sendo um instrumento fundamental do sistema de planeamento,





apresentam uma fraca dinâmica de revisão e, como tal, não têm oferecido o palco necessário para a reflexão estratégica ao nível municipal. Na minha leitura também não foi a lei que faltou mas sim a prática de planeamento.

3. A classificação do solo é apenas um passo inicial da intervenção pública no solo. Fora desta esfera, salvo numa minoria de municípios, verifica-se uma falta de capacidade / iniciativa de intervenção no solo. A lei de solos foi atualizada em 14/15, mas, em boa verdade, não veio adiantar significativamente, face ao que o quadro legal de 98/99 já estabelecia em matéria de programação execução de planos. Continuam, pois, a falar: um efetivo regime económico e financeiro do solo; informação de base generalizada e fiável, nomeadamente cadastro predial; instrumentos de política fiscal e de redistribuição de mais-valias sociais. Na minha leitura dispomos, como antes, apenas da classificação do solo e da programação e execução dos planos.

Em suma, porque entre o estabelecido em lei e a sua aplicação existe uma margem de interpretação (e ainda bem) e porque entre a definição legal e a prática existe uma grande distância, tentarei analisar cada uma das perguntas colocadas questionando: Quais as diferenças significativas que encontramos no novo quadro legal em matéria de classificação do solo? Como aproveitar o ensejo do novo quadro legal para melhorar culturas e práticas de planeamento?

Quanto à primeira pergunta:

Agora, como antes, a classificação do solo continua a basear-se na distinção fundamental entre o solo urbano e o solo rústico. E as vocações atribuídas ao solo urbano e rústico também não foram significativamente modificadas.

O que mudou foi a possibilidade dos PDM classificarem como solo urbano áreas destinadas a futuras expansões da urbanização.

Em boa verdade, o anterior quadro legal também não admitia esta possibilidade em aberto, restringia-a a áreas cuja urbanização fosse programada. Mas entre o conceito de áreas de urbanização programada e as áreas de expansão que encontramos plasmadas nos PDM em vigor a diferença é muito grande.

Esta restrição do PDM e a inerente obrigatoriedade de aprovação de PP com efeitos registais sempre que se pretenda reclassificar o solo rústico para urbano faz mudar a forma como concetualizamos os territórios parcialmente urbanizados e edificados.

Estes territórios quando classificados como urbanos serão aqueles em que é possível urbanizar e edificar em processos de colmatção e completamento, sem obrigar a uma reclassificação.

Perante as extensas áreas de urbanização e edificação incompleta, fragmentada e dispersa que hoje existem, sabemos que uma grande diversidade de situações reais e de soluções pode ocorrer. As soluções deverão depender das formas de povoamento, da geomorfologia, dos recursos, valores, vocações e aproveitamentos



do solo, da socio-economia local e, sobretudo, da estratégia e modelo territorial inerentemente assumidos no PDM.

Assim, faz sentido que, tendo por referência a lógica do sistema urbano e o princípio da contenção da fragmentação e dispersão territorial, entrem no conceito de solo parcialmente urbanizado e edificado áreas onde existam parte das infraestruturas e também áreas intersticiais, de remate ou contíguas, conjugando objetivos de coerência do sistema urbano, de máximo aproveitamento das infraestruturas realizadas e dos serviços e equipamentos urbanos existentes, de máxima eficiência da sua manutenção e de economia e racionalidade de procedimentos.

Coloca-se, ainda, a necessidade de garantir, com efetividade, o complemento oportuno da infraestruturização, designadamente por via de regras de programação diferida que compatibilizem o horizonte temporal do PDM com os horizontes temporais de planos de atividade e orçamentos municipais, fazendo preceder a aprovação de determinados tipos e intensidades de operações urbanísticas e a possibilidade de aquisição de faculdades urbanísticas à inscrição das realizações infraestruturais nesses planos e orçamentos.

No se refere à execução julgo que as unidades de execução e modalidades de execução sistemática e assistemática podem justificar-se em áreas total ou parcialmente urbanizadas em função das características e dos objetivos da sua estruturação.

Quanto à segunda questão

Agora como antes, a reclassificação do solo, continua a ter carácter excecional e a obedecer à demonstração da necessidade. Agora passou a ser efetuada exclusivamente através de PP com demonstração da viabilidade económica e financeira da operação.

O que mudou foi, portanto, a capacidade do PDM ponderar e regular a transformação do solo rústico em urbano. A alteração do PDM por via da entrada em vigor de um PP que reclassifica o solo rústico em urbano, que antes já acontecia e nos levantava dúvidas, passou agora a ser a regra, confiando-se que a demonstração da viabilidade económica e financeira, os efeitos registais e demonstração da necessidade com base num conjunto de elementos resolverão os problemas.

Sem dúvida que os elementos de demonstração da necessidade são muito exigentes, pois vão desde a demonstração da indisponibilidade de solo urbano em áreas urbanas existentes para a finalidade em concreto; à avaliação da dinâmica urbanística e da execução dos planos territoriais, incluindo a dinâmica do mercado imobiliário e a quantificação de compromissos urbanísticos válidos e eficazes; a avaliação do grau de aproveitamento do solo urbano, nomeadamente quanto à disponibilidade de áreas suscetíveis de reabilitação e regeneração ou áreas suscetíveis de maior densificação e consolidação urbana; a garantia da coerência dos aglomerados urbanos e da contenção da fragmentação territorial, entre outros.

Mas perante este grau de exigência questionamo-nos: Como pode um PP, apresentar tantos elementos de



---

fundamentação e demonstrar cabalmente tantos e tão complexos requisitos de avaliação da implementação do próprio PDM?

Neste quadro, ou o PDM desenvolve e harmoniza para o território municipal os princípios estratégicos e os critérios operacionais destas transformações, estipulando em que situações excecionais e tipologias de uso podem ocorrer e definindo os critérios e indicadores de avaliação do vasto conjunto de requisitos exigidos ou, teremos, seguramente, avaliações insuficientes e casuísticas e ausência de efetiva demonstração da necessidade.

Assim, quer por razões de defesa do PDM enquanto referencial estratégico municipal, quer por razões de garantia de uma efetiva demonstração da necessidade (e no caso das áreas e atividade empresarial haverá certamente necessidade) defendo que o PDM deve abordar a matéria da transformação do solo definindo os princípios e critérios de consideração ou de não consideração destas iniciativas.

Refira-se aliás que continua a constar do conteúdo material do PDM não só a referenciação espacial dos usos e atividades, através da definição de classes e categoria, mas também a definição de estratégias e dos critérios de localização de distribuição e de desenvolvimento das atividades industriais turísticas comerciais e de serviços.

Para finalizar, sublinho que a vertente estratégica do PDM foi porventura o aspeto mais frisado nas duas sessões anteriores e também eu o friso. Mas como dar uma expressão clara à estratégia? Na hora da verdade a prática atual é a de que o PDM vincula a administração e os particulares através das plantas e do regulamento. Julgo que teremos de ser mais consequentes e trabalhar no sentido de dar expressão regulamentar à estratégia enunciando opções, princípios e objetivos nos artigos próprios.

**José Alberto Pais de Sousa | CM Viseu**

---

### Reflexões em torno da 1.ª questão

A experiência decorrente da prática assumida em Viseu ao longo de três décadas, o enquadramento legal de ordenamento do território e urbanismo, bem como as orientações do PROT - Centro ( na sua versão de Maio de 2011), determinaram o quadro da revisão do PDM ( 19 / 12 / 1995 ), considerando que se o somatório das áreas urbanas consolidadas e áreas legalmente comprometidas ( foi acordado com a CCDR Centro que os PP consolidados em mais de 2 / 3 seriam considerados como áreas legalmente comprometidas ) e a estrutura ecológica municipal tivesse atingido um valor igual superior a 70 % do perímetro urbano definido à data no processo de revisão, seria possível a efetivação de novas expansões urbanas, desde que o somatório das áreas livres dos perímetros urbanos acrescidos da ampliação proposta não excedesse 40% da área decorrente do perímetro urbano definido à data ( não contabilizando as áreas de estrutura ecológica municipal



e as zonas industriais / empresariais, e salvaguardo ligeiras variações de este quadro genérico, nomeadamente, pela ponderação de uma análise á escala global do território municipal ).

Suscita que previamente a qualquer definição de solo parcialmente urbanizado ou edificado há que atender à dimensão relativa do aglomerado, à sua morfologia, ao carácter e abrangência das infraestruturas urbanas, ao modo como se tem desenvolvido a expansão dos aglomerados em análise e aos instrumentos utilizados, sendo de crucial importância o aprofundamento desta análise e definição do grau de importância dos diversos factores, sob pena do resultado final, se consagrado legalmente, ser mais um fator obstaculizante ao planeamento, situação que não é de todo inusitada ( vide a este propósito algumas alterações do novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial ).

Recorda que em Viseu o primeiro PP publicado no D. R. foi em 1988, não obstante ter havido anteriores aprovações, ao nível ministerial, de Planos de Pormenor ou figuras afins, embora o Plano de Pormenor – UOPG 1.9 enquadrador das ações atinentes á conclusão da via designada por Circunvalação, com 62,70 hectares, ter sido publicado em Fevereiro de 1991, se assumisse claramente como a primeira intervenção urbanística representativa ao nível de planeamento de pormenor ( com a contratualização decorrente da incidência dos encargos de mais valia previstos na Lei 2030 e construção de um troço com cerca de 1300 metros, concluído nos primeiros anos da década de 90, bem como na reserva de áreas para diversos equipamentos ou transferência de parcelas para o domínio do município, independentemente das cedências obrigatórias decorrentes diretamente do Regime Jurídico de Urbanização e Edificação ou nos diplomas antecedentes ), o município optou pela elaboração de PP e Unidades de Execução de modo expressivo na zona periurbana contígua á cidade consolidada, sendo que o 1.º PDM, de 1995, já incorporou 39 PP programados. Em 2013 o plano tinha cerca de 450 hectares pormenorizados e parcialmente concretizados, ou seja, o plano foi sendo executado. Recorda que no planeamento é necessário ter uma visão de longo prazo, até porque a concretização não é imediata e depende também da dinâmica de mercado e da vontade dos atores públicos e ou privados ( assumindo claramente que nem sempre é fácil assegurar a prevalência da importância do planeamento – tendo em conta os seus custos a diversos níveis -, face á pressão decorrente da concretização dos licenciamentos de modo expedito, inseridos na execução não sistemática, ou nalguns casos por força da construção de uma imagem estereotipada da eficiência em termos de rapidez de decisão, com manifesto prejuízo de planeamento, e que ocorrendo de modo exponencial, geram estruturas urbanas disfuncionais, infelizmente bastante frequentes, e cuja formação é normalmente silenciosa e “ admissível ”, por ocorrer ao longo do tempo ).

O novo PDM de Viseu (30 / 09 / 2013) tem 40 UOPG de tipo 2, algumas com imposição da obrigação de elaboração prévia de PP, 31 Unidades de Execução sem obrigação de elaboração prévia de PP e cerca de 30 unidades afetas a espaços de atividades económicas, num quadro global de 81 Unidades de Intervenção Integrada de Planeamento, além das 20 UOPG do tipo 1 referentes a Plano de Pormenor já publicados. Atualmente, a maior parte da coroa periurbana, contígua á cidade consolidada, está enquadrada por PP



válidos, sendo que a UOPG 1.1 correspondente ao PP do Prolongamento da Avenida do Doutor António José de Almeida, com 90,20 hectares e publicado no D. R. em 08 / 10 / 2003, é estruturada por uma avenida de cerca de 1.5 km, prevendo a construção de 3.172 fogos com uma área de construção de 606.153 m<sup>2</sup>, acrescidos de 11,4 hectares para equipamentos, refletindo-se a dinâmica de mercado, atualmente menos expressiva, na sua concretização. Em todo o caso, estes fatores não fragilizam a vantagem de a cidade ser planeada, embora se reconheça que esta prática de planeamento não será ajustada, “tout-court”, a concelhos de menor dimensão, onde tem sido mais frequente uma execução não sistemática.

Considera que as práticas de planeamento estão caracterizadas por um ciclo “vicioso”, sendo que onde já se fez e se faz planeamento de pormenor há uma maior apetência para a sua implementação, ou não sendo corrente a sua adoção, torna-se difícil corrigir as disfunções, em ciclos temporais relativamente curtos, e de modo pragmático. Não obstante a reabilitação urbana assumir hoje maior relevância, continuarão a surgir intenções de investimento noutros contextos ou a necessidade de implementação de operações de reestruturação ou de renovação urbana devendo o município estar preparado para as enquadrar. Ora como um PP demora em média 3 a 4 anos a ser elaborado e publicado, tende-se a optar pela execução não sistemática, com todos os inconvenientes daí decorrentes, já que o investidor / promotor não poderá aguardar, em muitos casos, tanto tempo.

Considerando que no caso de Viseu, a Unidade de Intervenção Integrada de Planeamento I – Cidade e Zonas Periféricas, enquadrada pelas vias A24, A 25 e IP 5, com 5.279 hectares e atendendo aos critérios que agora estão plasmados na nova lei, seria expectável delimitar cerca de 3 / 5 a 2 / 3 da área com possibilidade de ser considerada como solo parcialmente urbanizado ou edificado, dada a diferenciação da morfologia urbana. Todavia, defende que tem de haver uma estratégia definida para a cidade ou território municipal, nomeadamente numa lógica intermunicipal, em certas situações como seja a estrutura ecológica municipal, que vá para além da análise literal dos critérios regulamentares, por forma a manter uma visão macro do planeamento / ordenamento.

O atual PDM de Viseu integra muitas áreas definidas como solo urbanizável como forma de garantir a continuidade da estratégia de planeamento de pormenor e se constituir como um todo coerente. Considera que o previsto no novo enquadramento jurídico poderá conduzir a uma situação de rotura com o que tem sido a prática de Viseu de execução sistemática. Defende que os critérios consagrados no ponto 3 do artigo 72.º do D.L. 80 / 2 015, de 14 / 05, têm de ser mais desenvolvidos e acolher a vertente estratégica.

Sublinha que a reserva de solo, acrescida da morosidade da tramitação dos PP com efeitos registais, tal como hoje os percecionámos, devem ser ponderados, sob pena das cidades pensadas de modo integrado se verem constrangidas, comparativamente a cidades que fazem da execução não sistemática o instrumento predileto para o seu crescimento em menor ou maior medida.

Considera que a prévia definição de “ UOPG’s ” implicando ou não a prévia elaboração de PP de modo obrigatório, mas pressupondo a delimitação de unidades de execução, deveria ser valorada numa análise



holística do território, secundarizando os índices demasiado limitadores ou parâmetros demasiado vagos quanto à sua efetiva expressão no desenvolvimento do planeamento, simplificando o cálculo das indemnizações ou a sua operacionalização com vista à efetivação mais expedita da posse administrativa, quando necessário.

#### Reflexões em torno da 2.ª questão

Refere que esta temática implica uma maior transversalidade, considerando o disposto no n.º 3 do artigo 175º do RJGT referente à taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas, bem como a afetação social das mais-valias decorrentes dos planos, cobrança dos encargos de mais-valia, aplicação de índices perequativos, efetivação de contratos de urbanização incluindo a previsão de encargos com eventuais expropriações e imposição, ( dentro de limites considerados como constitucionalmente aceitáveis ), de cedências obrigatórias após o reparcelamento do solo urbano de áreas específicas para a execução das infraestruturas, de um modo mais expedito e menos oneroso para o município. Neste aspeto, considera fundamental que, no momento atual fosse efetuada uma análise comparada explicitando quadros específicos de atuação, métodos e incidências, tempos médios dos procedimentos, visando por um lado, corrigir as tramitações previstas ou disposições legais e regulamentares menos adequadas, suscetíveis de otimização, definindo um corpo de maior consistência operativa mais apoiado na eficácia e menos na explicitação de figuras ou instrumentos de execução de planos, nalguns casos sem uma interligação clara, facilitando a tramitação e a caracterização das alterações dos PDM, PU ou PP, e potenciando, também, a operacionalização e execução dos planos de alinhamento, em áreas de maior ruralidade, atribuindo-lhes no plano legal uma eficácia acrescida, alargando-se esta reflexão ao quadro de relacionamento com as CCDR's, APA e ICNF , a título de exemplo.

Demonstra disponibilidade para, em conjunto com outras CM's, criar um texto base ilustrado com os planos mais relevantes, nos quais considera existir situações que não estão devidamente previstas ou enquadradas no atual quadro legal. A possibilidade de extrair mais-valias através do índice perequativo, ou de outros instrumentos visando cedências de terrenos não está regulada, embora estando plasmada a sua efetivação, mas não está constituído o edifício estratégico e jurídico, sendo este um contributo inestimável para o planeamento.

**José Manuel Simões | IGOT - Universidade de Lisboa**

---

É fundamental uma visão mais estratégica e menos normativa do conceito de solo urbano, em função do fim a que este se destina. Na definição de solo parcialmente urbanizado e edificado, há uma tendência para se privilegiar uma abordagem numa escala de pormenor, mas é também fundamental uma abordagem mais alargada, integrando quer os processos de construção da cidade e de interação espacial dos sistemas



---

urbanos, valorizando as pessoas, as atividades, o conhecimento e a inovação.

Em termos gerais, tem-se reconhecido a necessidade de inverter a tendência de transformação contínua de solo rural em solo urbano, que nas últimas décadas conduziu a um alargamento excessivo dos perímetros urbanos face aos potenciais de procura e à materialização de territórios urbanizados não consolidados, disfuncionais e insustentáveis dos pontos de vista social, económico e ambiental, e consequentemente da governança urbana.

Por outro lado, é necessário dar resposta a uma tendência pesada de estagnação e despovoamento de vastas áreas do país, com especificidades e soluções distintas entre contextos de interioridade e de litoralização/metropolização. Será necessário ajustamento quer às perdas demográficas dos territórios de baixa densidade quer ao abrandamento do processo de urbanização. A este propósito, importa sublinhar as orientações do PNPOP, no sentido de valorização das estratégias de compactação da cidade e de valorização do stock habitacional e infra-estrutural já existente, em articulação com os novos desígnios da valorização patrimonial, equidade, eficiência energética e da gestão territorial.

Assim, o sistema de classificação do solo não pode ser um fim em si mesmo, mas antes um instrumento para a concretização de um modelo estratégico para o desenvolvimento do território, pelo que o território deve ser analisado de uma forma mais integradora, estratégica e operativa.

Sublinhe-se que, em muitas situações, a classificação do solo existente não corresponde às formas de uso e ocupação existentes e, por isso, a dicotomia solo rústico/solo urbano não corresponde já às reais necessidades de ordenar o território, designadamente no contexto das grandes metrópoles. Por outro lado, haverá situações onde se justifica a adição de espaços que embora não cumpram integralmente os critérios estabelecidos possam ser indispensáveis à concretização do modelo de ordenamento, desejavelmente mais funcional, equilibrado e valorizador das relações de proximidade. Daqui decorre que, a definição de solo urbano parcialmente urbanizado ou edificado deve ser informada, mais do que por parâmetros normativos, por uma estratégia clara de desenvolvimento urbano, tendo presente os objetivos maiores do policentrismo, da contenção dos perímetros urbanos e consequente compactação da cidade, da valorização dos processos de reabilitação e regeneração urbana, da integração social e coesão sócio-económica, do incremento da mobilidade sustentável, e da valorização dos sistemas ecológicos em contexto urbano.

**Luís Vassalo Rosa | Planeamento e Arquitetura, Lda.**

---

Formula três reflexões introdutórias relacionadas com a temática em análise: i) a cidade busca um novo paradigma; ii) retoma-se a visão orgânica e ecológica da cidade; iii) consolida-se o planeamento estratégico, a participação e a concertação

---



Recorda o enquadramento das temáticas na legislação em vigor e apresenta uma reflexão sobre a cidade contemporânea.

#### Reflexões em torno da 1.ª questão

Sugere que não se proponham novas disposições, antes se analisem, relacionem e transponham da legislação existente as disposições que respondem às questões colocadas, garantem a salvaguarda das ERPVA e EEM e a utilização dos territórios com vocação urbana na constituição do solo urbano, bem como garantem de forma equilibrada a estabilidade e qualidade das soluções propostas.

É a partir da ponderação de adequados Fatores e Indicadores que se deve definir o Solo parcialmente urbanizado ou edificado e estabelecer a sua programação.

Através da delimitação do perímetro urbano pretende limitar-se a existência de terrenos expectantes, promovendo a contenção e reabilitação dos espaços urbanos com os consequentes ganhos de sustentabilidade energética e ambiental. Contudo essa delimitação deve ponderar simultaneamente os efeitos perversos e o conflito da sobreposição das continuidades e coerências dos fluxos e sistemas urbanos com as estruturas naturais. Coloca-se assim a alternativa do recurso ao conceito do “espaço rústico com vocação urbana” ou “espaço rústico com idoneidade urbana” só vinculado a solo urbano quando da sua integração numa unidade de execução. Tal justifica-se ainda face às diferentes dimensões e funções, e consequentes situações de referência, que se observam nas metrópoles, cidades, polos, centralidades, aglomerados, lugares, assentamentos informais e não lugares; e também face às diferentes tipologias dos espaços intersticiais / vazios e periferias, face aos diferentes modelos do habitat – baixa densidade fragmentária ou extensiva, alta densidade polarizada ou extensiva - face aos diferentes modelos de governança e de promoção. De acordo com o DR n.º 15/2015 o conceito de “área de edificação dispersa” para os territórios híbridos em transição do rústico para o urbano, enquanto não satisfazem os Indicadores por Fatores, nem a Avaliação Ambiental Estratégica que sustente a sua transição de “rústico” para “urbano”, é o conceito que julga mais próximo daquela orientação. Cumulativamente o modelo urbano do policentrismo visa assegurar a sua sustentabilidade através de um ordenamento que garante a sua coesão através da consolidação das centralidades e espaços urbanos, da interconexão equilibrada das redes de fluxos, da salvaguarda da unidade coerente dos espaços naturais e com valor ambiental, do respeito das servidões, riscos e demais fatores restritivos.

#### Reflexões em torno da 2.ª questão

No contexto da Questão 2 associa aos conteúdos solicitados a integrar no PDM os fatores e indicadores qualitativos e quantitativos destinados a sustentar a avaliação e a monitorização dos programas e dos planos territoriais, conforme previsto no RJGT, e que sejam os adequados consoante as situações. Admite igualmente que os fatores e os indicadores, selecionados consoante os casos, tomem em consideração os Fatores Críticos e os Indicadores por Fatores Críticos referenciados no Doc. Técnico 11/2011, SNIDBOTDU,





Sistema Nacional de Indicadores e Dados de Base do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano. Sugere também o alargamento das exigências da Avaliação Ambiental Estratégica prévia de planos e programas, quando exigida (vide art.º 6.º, Relatório Ambiental, do DL n.º 232/2007, 15 de junho) com a integração de fatores e indicadores que satisfaçam em simultâneo a verificação da sustentabilidade ambiental da transformação do território e da viabilidade económica da solução urbanística.

Exemplo de Fatores Críticos a considerar consoante o território em análise:

- Acessibilidade da população rural às funções urbanas
- Dimensão, gestão e qualificação dos espaços urbanos
- Dinâmica do processo de urbanização e edificação
- Acesso aos sistemas de serviço e infraestruturas urbanas
- Mobilidade urbana
- Padrão territorial de ocupação
- Capacidade instalada das redes de comunicação
- Dinâmica dos fluxos de pessoas, mercadorias, informação
- Resiliência urbana (diversidade, conectividade, estabilidade, autonomia, adaptabilidade, ...)

e ainda

- Existência do núcleo base fundador dum lugar central, associado à rede de acessibilidades, e sua integração coerente na rede urbana, conforme a estratégia e modelo de desenvolvimento
- Compromisso de adesão dos proprietários a um programa de execução.
- Incidência da redistribuição das mais-valias fundiárias na taxa de urbanização e no incentivo à reabilitação, completamento e compactação urbana - conforme previsto no art.º 173.º Mecanismos de incentivos, do RJIGT,

Exemplo de Indicadores por Fatores Críticos:

- Uso e ocupação do solo
- Superfície impermeabilizada
- Densidades padrão
- Novas edificações
- Estabilização das frentes edificadas e extensão das ocupações lineares
- Cobertura de transportes públicos, arruamentos, estacionamento, infraestruturas,
- Cobertura de equipamentos, espaços verdes e espaços públicos de utilização coletiva.
- Densidade e repartição dos movimentos pendulares
- Sistemas de realização e governança
- Estruturação social e económica

e ainda



- Índice sustentado do crescimento populacional
- Dinâmica do mercado imobiliário.
- Compromissos urbanísticos válidos e eficazes.
- Índice de área com viabilidade de urbanização
- Custo médio de infraestruturação.
- Capacidade do investimento público.
- Ganho de sustentabilidade energética e ambiental ou índice de sustentabilidade e inovação.
- Impacto sobre o meio ambiente
- Índice de sustentabilidade ambiental, ou de concretização de estratégias de sustentabilidade
- Índice de resiliência urbana

### Conclusão

O solo parcialmente urbanizado ou edificado, o solo com dotação parcial de infraestruturas mais os espaços intersticiais, contíguos ou de remate, pode não ser determinante da sua classificação como solo urbano, face à dinâmica, estratégia e modelo de desenvolvimento urbano seguido, pelo que tal classificação implica a ponderação de diversos fatores e indicadores. A dinâmica e estratégia de desenvolvimento, não sendo estática, exigem uma grande flexibilidade de atuação, condição indispensável para conciliar ações de regeneração e reabilitação, colmatação, compactação, densificação, expansão, nova urbanização...

No atual ciclo de regressão demográfica e crise económica, com vastas áreas do solo hipotecado na expectativa de urbanização, verificam-se as condições para reequilibrar as condições de vida na cidade e no campo, na busca de melhores condições de sustentabilidade.

As políticas do ordenamento contrariam nesta circunstância a urbanização de novas áreas - segundo modelos económicos de investimento concentrado e requerendo uma rápida amortização do capital investido – concentram-se na reabilitação e regeneração, completamento e consolidação do território urbano existente, e na valorização das condições de produtividade do território rural. Esta atuação não considera, contudo, a dinâmica e identidade cultural que está no processo genérico e enraizado de desenvolvimento por fragmentação e dispersão urbana. Existem assim 2 processos simultâneos e concorrentes que não se podem ignorar, porque correspondem a dinâmicas presentes na cidade contemporânea, e a cidade sempre viveu dessa dinâmica.

Concluí que a legislação em vigor é suficientemente objetiva e detalhada quanto às questões colocadas no seminário encontrando-se nela as respostas pretendidas se devidamente integradas na boa prática do ordenamento, mas compete à governança política ao nível autárquico definir para a sua área territorial o sentido – visão, modelo, estratégia - das respostas pretendidas, e a desenvolver conforme as boas práticas do ordenamento.



Nota prévia:

Nas últimas décadas o exercício de planeamento ocorreu num contexto de crescimento demográfico e económico, o que justifica os modelos expansionistas consagrados na 1.ª geração de PDM

Portugal encontra-se num ciclo demográfico e económico recessivo, cujas consequências territoriais estão por avaliar. Segundo projeções demográficas do INE de 2014, em 2060 Portugal terá cerca de 8 milhões de habitantes e a Área Metropolitana de Lisboa, num cenário mais otimista manterá a sua população, sendo que nos restantes cenários perderá população.

Apesar da intensificação dos processos de urbanização à escala mundial, muitas cidades estão em processo de contração estrutural com causas múltiplas, com consequências na subutilização do património, o que constitui um constrangimento ao desenvolvimento de soluções neste contraciclo urbano. O planeamento tem de adaptar-se a este quadro, isto é planear para regenerar, requalificar e reutilizar ao invés de expandir. Esta mudança de paradigma ainda não está devidamente solidificada nas práticas urbanísticas e de planeamento.

Recorda que os princípios orientadores da Lei de Bases de 1998 já apontavam no sentido da compactação e contenção de perímetros. Já na altura havia indícios da globalização, incerteza, instabilidade trazida para os territórios e a Lei de Bases enfatizou e criou instrumentos no sentido de valorizar a monitorização e avaliação dos planos, que na prática não foram muito utilizados. Refere ainda o excesso de promoção imobiliária verificado nos últimos anos, com consequências nos territórios, nomeadamente, grande número de fogos vagos, lotes infraestruturados sem ocupação e áreas com ocupação muito reduzida.

#### Reflexões em torno da 1.ª questão

Apresenta uma reflexão centrada na Área Metropolitana de Lisboa relativa à redefinição dos perímetros urbanos e criação de novas áreas urbanas. Tendo presente que a execução dos atuais perímetros urbanos é baixa e fragmentada, tipifica as seguintes situações existentes:

- Loteamentos com urbanização integral e maioritariamente ocupados;
- Loteamentos com urbanização integral e com ocupação residual;
- Loteamentos com urbanização integral e sem construção.

Neste contexto, defende que no processo de definição dos perímetros deve ser contabilizada a capacidade de edificação potencial consagrada nestes territórios que ainda não se encontra executada, devendo também ser ponderados os fogos vagos e espaços para atividades económicas.

Para além desta realidade na delimitação das áreas parcialmente urbanizadas ou edificadas considera de excluir: i) os passivos urbanísticos invisíveis, ou seja, terrenos ainda sem compromissos urbanísticos, mas com hipotecas bancárias em função do potencial urbanístico consagrado no plano; ii) as parcelas rústicas



sem alterações físicas, manifestações de interesse ou outros ónus.

A manutenção de perímetros urbanos alargados tem custos elevados para os municípios, pelo que a sua redefinição tem de ser no sentido da contração integrando espaços intersticiais na perspetiva da colmatação.

Sobre os critérios de ponderação para a integração / exclusão de áreas nos perímetros urbanos, considera que não devem ser estabelecidos ao nível nacional, dependendo das características de ocupação e da oferta disponibilizada, todavia considera que em áreas com maior dinâmica urbanística e demográfica, como o litoral e as áreas metropolitanas, faz sentido uma visão intermunicipal com orientações comuns.

Nestes critérios deve ser ponderada a estratégia de desenvolvimento municipal, a capacidade da rede de infraestruturas instalada e a capacidade edificatória disponível. Por outro lado, considera que deve ser explicitada a estratégia de atuação relativamente à política de reabilitação e regeneração urbana.

Assim, na definição do perímetro urbano poderá incluir:

- i) as áreas programadas - áreas na proximidade de tecido consolidado, assegurando proximidade e /ou continuidade;
- ii) as áreas totalmente ou parcialmente urbanizadas, mas ainda não totalmente construídas;
- iii) as áreas na envolvente de equipamentos coletivos já construídos;
- iv) as áreas com 2/3 de ocupação.

O restante considera de integrar em áreas não programadas: i) áreas com níveis de ocupação residual até 20% dos fogos; ii) áreas infraestruturadas, mas afastadas das áreas consolidadas.

As áreas urbanas de baixa densidade e de ocupação dispersa devem ser encaradas de forma distinta

Reflexões em torno da 2.ª questão:

Nos termos do Decreto Regulamentar n.º 15/2015 a reclassificação de solo rústico para urbano tem carácter excecional sendo limitada à existência de áreas urbanas disponíveis. Neste pressuposto questiona se um loteamento totalmente infraestruturado, mas não executado será ou não considerado uma área urbana disponível.

Afirma a sua discordância relativamente à possibilidade de os PP reclassificarem o solo, na medida em que defende que a classificação e reclassificação do solo deve ser uma prerrogativa dos PDM.

Ainda assim, considera que os municípios deverão definir a estratégia para o seu território por forma a evitar atuações parcelares e novos oportunismos sobre a capa de oportunidades.

Aponta alguns critérios a ponderar no âmbito da reclassificação do solo através de PP:

- Demonstração da resposta a uma procura real;
- Demonstração da capacidade de resposta das infraestruturas instaladas;



- Contiguidade com os perímetros urbanos:
- Recomendação de PP apenas para projetos de pequena dimensão e com demonstração de viabilidade económica e financeira.

Em conclusão reforça a importância da monitorização e avaliação do processo de planeamento.

---

## Paulo Pinho | Universidade do Porto

---

A atual legislação urbanística evidencia uma preocupação central com a contenção urbana num momento histórico em que as dinâmicas demográficas e urbanísticas em Portugal são muito pouco expressivas e registam mesmo tendências de contração. Recorde-se que no final dos anos 70 havia em Portugal um défice de 800 mil a 1 milhão de habitações. Na viragem do século este défice tinha sido já superado e, atualmente, registam-se já largos excedentes de oferta de habitação, uma vez que já atingimos uma média nacional de 1.5 fogos por agregado familiar. Neste contexto parece algo desfasado ou desajustado apontar como grande objetivo da legislação a contenção da expansão urbana. Sugere que, pelo contrário, o que necessitamos é que se criem condições para rapidamente animar o mercado imobiliário (sobretudo o que está para além da habitação).

### Reflexões em torno da 1.ª questão:

Considera que não se deveria confundir solo urbanizado com solo edificado, por se tratar de duas realidades distintas: pode haver solo edificado que não é urbano e solo urbanizado sem edificação, mas que é urbano. A legislação não é clara e confunde estes conceitos, que devem ser devidamente separados e individualizados para compreender a realidade das múltiplas situações que ocorrem no nosso território.

Atribui, a propósito da classificação do solo, o primado da infraestruturação enquanto fator diferenciador dos solos urbano e rústico, pelo que a lógica do remate dos perímetros urbanos deve ser ditada pelas infraestruturas mais do que pelo modo como o edificado está disposto no território, até porque considera a sustentabilidade económica das infraestruturas urbanas um problema nacional.

### Reflexões em torno da 2.ª questão:

Considera o quadro legal atual conceptualmente incoerente, na medida em que o PDM define a estratégia municipal e procede à classificação e qualificação do solo. No entanto, posteriormente, é permitido à figura do PP reclassificar o solo alterando (muito provavelmente) aquela estratégia ao arropio do PDM. Defende que ainda que pudesse ser o PP a concretizar essa alteração, o respetivo procedimento não deveria ser iniciado pela via do PP, mas antes por um processo de revisão do PDM.

No caso de se verificar a necessidade de reclassificar algum solo de rústico para urbano (o que espera ser pontual), defende que sejam seguidos os princípios da clássica “Teoria dos Limiares” de Malisz, ou seja, a



---

nova intervenção urbanística só deveria ser permitida se se comprovasse que, globalmente, iria contribuir para o abaixamento dos custos unitários de exploração das diversas infraestruturas urbanas, e desde que a referida intervenção estivesse alinhada com a estratégia municipal definida no PDM.

### **Teresa Sá Marques | Universidade do Porto**

---

Intervenção baseada num raciocínio de planeamento interescalar.

Para refletir o que deve integrar o PDM e / ou o PP deve refletir-se primeiramente sobre o conceito de urbano e de rural.

Em primeiro lugar, destaca que o país apresenta um sistema urbano muito restringido e limitado para a escala ibérica e europeia. Acresce a esta realidade a crise económica que persiste, bem como as alterações climáticas e crise demográfica que são ciclos longos e que deveriam constituir a agenda do debate. Enfatiza a problemática do envelhecimento da população dispersa pelo território de baixa densidade ou em áreas consolidadas que não têm o mínimo de serviços de proximidade adaptados às populações com reduzida capacidade financeira e de mobilidade.

Os contextos territoriais são muito diversificados e necessitam de respostas distintas. Defende que, em vez de definição e densificação de índices e regulamentação urbanística sejam debatidas e divulgadas as boas práticas em cada região tendo em vista a promoção da aprendizagem sobre como fazer melhor num panorama de contenção. No contexto atual de crise demográfica e económica não precisamos de refletir, programar ou modelar a expansão, mas antes a retração.

Sublinha a inexistência de política de cidades nos instrumentos previstos no atual ciclo de financiamento comunitário e sublinha a ausência de cultura territorial e de conhecimento do valor do território, ainda que a teoria do planeamento enfatize o acréscimo de participação nos processos de planeamento. O planeamento tem de delineado e consolidado com as pessoas não pode ser imposto, para tal importa promover a divulgação nas escolas e nas comunidades.

A estratégia do plano diretor municipal continua a ser fundamental e tem de ter em conta a cenarização demográfica e de alterações climáticas, ajustando o modelo territorial, a regulamentação e os sistemas de monitorização ao contexto de retração. Neste quadro considera que, para além das atividades económicas não serão necessárias mais áreas de expansão

Em conclusão, releva a importância do PDM enquanto instrumento de planeamento central, alertando para os riscos de fragmentação que poderão advir com a reclassificação do solo por PP, destaca a importância da divulgação das boas práticas e da monitorização no processo de planeamento, por forma a produzir conhecimento normalizado.



---

## Tiago Trigueiros | CM Sintra

---

Tendo por base a experiência de revisão do PDM de Sintra, considera que o primeiro exercício deve ser a delimitação do aglomerado e a sua função na organização territorial do concelho. Para além dos critérios previstos na legislação em vigor, na identificação das áreas urbanas, foi tida em consideração a proximidade de equipamentos e a otimização de infraestruturas existentes, nomeadamente através do aproveitamento de parcelas ou lotes não edificados na frente do arruamento, a menos que estejam em presença sistemas naturais sensíveis ou tenham uma componente cénica de elevado valor.

O novo PDM de Sintra reduz 17% de solo urbano em relação ao PDM em vigor, o que corresponde a 1710 hectares. Invoca um estudo do Departamento de Geografia da Universidade de Coimbra para Sintra que estima que entre 2021 e 2031 se verifique um decréscimo populacional de 0.71%, embora o balanço 2011 – 2031 seja positivo.

Para cada um dos 160 aglomerados de Sintra foram identificados os terrenos livres e expectantes de forma a determinar a margem de consolidação disponível dentro de cada perímetro. Após o exercício de classificação do solo, que resultou na contração do território classificado como urbano (PDM 1999), verificou-se que 19% do solo urbano (PDM 2016) encontra-se livre ou expectante, o que garante uma margem de crescimento aceitável. Assim, conclui que a questão da classificação do solo, desde que observada a coerência territorial dos aglomerados, não é dramática e que haverá no contexto atual margem suficiente para as dinâmicas de desenvolvimento urbano (dentro do solo urbano).

### Resposta à 1.ª questão:

Afirma que o exercício de delimitação dos aglomerados permite responder à preocupação plasmada na 1.ª questão relativa à definição de solo parcialmente urbanizado ou edificado. Embora os perímetros possam ter limites mais rígidos, no seu interior acolhem espaços suficientes para satisfazer carências futuras. É fundamental que o processo de delimitação dos aglomerados e de classificação do solo, seja acompanhado de um processo de planeamento sob pena deste exercício se limitar a uma radiografia do território

### Resposta à 2.ª questão:

Introduz a questão referindo-se ao envelhecimento populacional verificado em Portugal e ao facto de, pela primeira vez, entre 2011 e 2014, se registar uma inversão na população residente. A par desta tendência regista-se ainda uma inversão no saldo migratório, que era positivo de 1993 até 2010, verificando-se desde então falta de capacidade de atracção populacional. Destaca também o acréscimo verificado no número de fogos vagos a par do decréscimo do número de famílias. Segundo as projeções demográficas para 2060, Portugal no cenário central terá nessa data cerca de 8 milhões de habitantes, no cenário mais favorável 9 milhões e, no cenário mais reduzido 6 milhões de habitantes. Assim, tendo por referência o cenário central,



---

em 2060 existirão cerca de 25% de fogos vagos (1.5 milhões de fogos).

Neste contexto, a preocupação deverá centrar-se na contenção e retração, mas sobretudo em políticas ativas para ocupação de fogos vagos.

No que respeita ao desaparecimento da categoria operativa de solo urbanizável, considera que a Lei é mais reativa do que prospetiva, toma as medidas necessárias face a uma realidade verificável, mas não antecipa o futuro, nem o condiciona. Considera que a legislação poderia ter aprofundado mais a questão das expropriações, da cessação de direitos urbanísticos e das demolições.

A classificação do solo pressupõe um processo de planeamento consequente de um PDM de nova geração. Assim acredita que a possibilidade de reclassificação do solo por via de PP é de facto excecional e foi prevista apenas para não gerar o pânico associado à impossibilidade de qualquer reclassificação do solo após a revisão do PDM.

Apesar de considerar que a reclassificação por via de PP será excecional, aponta ainda assim três critérios essenciais:

- o modelo de desenvolvimento territorial e a organização do sistema urbano
- a percentagem de áreas livres e expectantes;
- o número de fogos vagos.





---

## Debate / Questões / Comentários da assistência:

---

**João Pereira Teixeira** | Presidente CCDR Lisboa e Vale do Tejo

---

Comenta os desafios lançados pelos oradores. Relativamente à divulgação das boas práticas anuncia que a CCDR está a rever a forma de apresentação dos conteúdos no site e nesse âmbito pretende integrar as boas práticas e os documentos de referência.

Quanto à monitorização e avaliação lamenta que essa prática ainda não esteja assimilada. A propósito refere o exemplo do Programa Polis, que coordenou, para o qual não foi realizado qualquer relatório de monitorização, nem de avaliação.

Divulga a iniciativa da CCDR LVT, que será desenvolvida em parceria com a Fundação Calouste Gulbenkian e a Fundação Francisco Manuel dos Santos, para a realização do estudo prospetivo para a Região com a designação “Lisboa e Vale do Tejo 2050”.

**Paulo Pais** | CM Lisboa

---

Partilha a experiência desenvolvida na revisão do PDM de Lisboa (2012), tendo sido considerados o desafio demográfico as alterações climáticas e se colocou na agenda a reversibilidade da urbanização, ou seja, a renaturalização de áreas já urbanizadas. Sublinha que o município tem considerado nas suas práticas a temática da resiliência urbana (projeto com a Fundação Rockefeller), bem como as questões sociais e de participação dos cidadãos, nomeadamente através do programa BIP / ZIP. Refere ainda que a CM tem desenvolvido o processo de monitorização do PDM e será apresentado publicamente o REOT de Lisboa que entrará em discussão pública.

Relativamente ao quadro legal de ordenamento do território e urbanismo, considera positiva a Lei de Bases de 1998 e os diplomas subsequentes, que permitiu romper com o impasse do planeamento, ainda que a execução dos planos seja reduzida.

Quanto à atual Lei de Bases e respetivo RJIGT, considera que não veio acrescentar mecanismos e instrumentos que deem resposta à dificuldade de execução, nem integra normativo capaz de dar resposta aos atuais desafios demográfico, de coesão social e de renaturalização das áreas urbanas. Por último manifesta-se crítico para com a possibilidade de expansão dos perímetros urbanos através de PP com efeitos registais.



Enuncia três problemas que marcam a dificuldade de implementação deste novo regime:

1. O novo RJGT manteve uma subalternização da estratégica municipal às atividades de classificação e qualificação do solo. O planeamento na sua base é identificar, harmonizar ou ponderar interesses públicos e privados colidentes ou convergentes e a partir de aí definir uma estratégia e objetivos e a classificação e qualificação do solo é apenas uma das formas pelas quais essa estratégia pode ser seguida, existindo outras como, apoios públicos, benefícios fiscais, atuação concertada entre administração e particulares, regulamentos municipais, sistema fiscal. Defende que o relatório do plano deveria integrar o plano e não apenas acompanhá-lo. Para além disso defende uma unidade documental entre programa de execução, programa de financiamento e modelo estratégico municipal.
2. A densificação dos critérios no Decreto Regulamentar n.º 15/2015 veio inverter o sentido atribuído na Lei de Bases à classificação do solo urbano, entendido como o solo parcialmente urbanizado ou edificado. Isto porque os critérios estabelecidos no DR abrem a possibilidade de considerar no solo urbano os solos onde exista uma garantia da sua provisão de equipamentos, infraestruturas, transportes públicos, mediante a inscrição no Programa de Execução e nas consequentes inscrições nos planos de atividades e orçamentos municipais.
3. Não entende a opção por Plano de Pormenor com efeitos registais, e considera que seria mais fácil operacionalizar um PP através de uma operação de reparcelamento ou doutros mecanismos de execução. Dadas as dificuldades de operacionalizar um PP com efeitos registais, por motivos de demora e complexidade com as finanças e notários, considera essa opção o obstáculo final à aplicação do RGIGT.

**João Pereira Teixeira | Presidente da CCDR LVT**

---

Sublinha a importância de se subordinar a atividade de planeamento a uma estratégica municipal e não a interesses contabilísticos de empresas e de proceder à cessação dos direitos urbanísticos decorrentes de alvarás não concretizados e com vigência há vários anos.



---

## Resposta dos oradores

---

**Tiago Trigueiros | CM Sintra**

---

Em resposta ao Arq.º Paulo Pais que refere que esperaria ver no PDM de Sintra não só a contração dos perímetros urbanos, mas também a criação de grandes espaços verdes, esclarece que no designado eixo urbano de Sintra a proposta de revisão do PDM integra parques urbanos associados às linhas de água que rasgam o contínuo urbano numa ótica de modelo policêntrico.

Recorda ainda que a existência de equipamentos programados no limiar dos perímetros urbanos, poderá não constituir um problema porque podem ser classificados como solo rústico

**Fernanda do Carmo | CCDR LVT**

---

A propósito da temática da compatibilidade entre os tempos de planeamento e de gestão municipal referiu o recurso à programação diferida, que poderia ser utilizada nos aglomerados populacionais que venham a ser considerados urbanos, mas que ainda não tenham todas as infraestruturas completas, não sendo possível programar, à data do plano, a sua execução com o rigor e certeza necessária. Nestes casos propõe introduzir no regulamento dois níveis de regulamentação: um até que essa programação seja inscrita no orçamento e plano de atividades; e executadas as infraestruturas ou equipamentos em falta; e outro a aplicar após essa provisão ser garantida assumindo nessa altura a plena classificação como urbano, que deverá ser publicitada e divulgada publicamente através dos meios existentes para efeito

Por último, reforça o seu desacordo com a possibilidade de reclassificar o solo rústico em urbano através de PP com efeitos registais. Uma vez que essa possibilidade está consagrada no atual quadro legal, defende a necessidade dos PDM definirem as condições de realização, ou não realização, destes PP.

**Teresa Sá Marques | Universidade do Porto**

---

Para além das boas práticas, reforça a necessidade de se ter acesso a dados abertos, dando o exemplo dos projetos BIP / ZIP e Lisboa Aberta, essenciais para a promoção da participação dos cidadãos e para a criação de valor.



---

## Comunicações remetidas pelos oradores

---

**Luís Vassalo Rosa | Planeamento e Arquitetura, Lda.**

---

Palavras-chave: coesão, dinâmica, entropia, fragmentação, policentrismo, resiliência, sustentabilidade.

### **0. INTRODUÇÃO**

Formulamos 3 reflexões introdutórias do tema a desenvolver.

#### 0.1. A cidade busca um novo paradigma

A cidade evoluiu do modelo teórico contido na unidade e regra de desenvolvimento que herdamos da sua fundação e apogeu para novos modelos descontínuos e distendidos no território, no sentido de uma nova ordem e na tentativa de conciliar o meio ambiente com os fatores energéticos, o desenvolvimento e a sustentabilidade - a cidade região. Suscita-se assim o confronto entre as propriedades do antigo e do novo paradigma na busca duma nova ordem urbana.

A cidade é um corpo dinâmico em permanente evolução, vitalidade que se manifesta no seu desenvolvimento conforme a geometria dos fractais e na resiliência dos seus tecidos. Dinamismo que se sobrepõe aos métodos que visam discipliná-la e sujeitá-la a outras regras, como são as da discriminação para a sua reaproximação do modelo original, regras que não ressalvam o valor universal da cidade que herdamos. A cidade é sempre o trânsito para uma nova configuração urbana – porque a verificar-se o inverso estaremos perante a sua regressão e declínio, até perante a perspectiva do seu possível abandono, como a história das cidades nos ensina e devemos ter presente. Reflexão tanto mais pertinente quando estamos em Portugal numa fase de regressão demográfica e persistente crise económica.

Recorrendo a instrumentos e métodos, cartográficos, aerofotográficos, digitais, estatísticos, analíticos, podemos estabelecer regras de classificação e intervenção para nosso conforto técnico. Mas a cidade é uma realização humana criativa que se escapa à norma meramente racional; e é esse fator criativo o mais determinante da sua vitalidade e do seu futuro.

#### 0.2. Retoma-se a visão orgânica e ecológica da cidade

A cidade é um sistema complexo, uma estrutura dinâmica que sob a ação de fatores culturais, sociais, económicos e políticos, evoluiu do modelo fundador, correspondente a uma estrutura monocêntrica, compacta e de expansão por irradiação, para a sua fragmentação, física e social - em síntese, evoluiu da estrutura concêntrica radial para a estrutura policêntrica fragmentária, onde a recomposição multipolar através



da conexão das redes de infraestruturas, transportes e comunicações, ousa reintegrar os seus fragmentos num território global coerente.

Face à ocorrência e coexistência de tecidos urbanos compactos e fragmentados o modelo do policentrismo, ao repercutir na microescala a dinâmica da organização da macro escala, permite reintegrá-los num ordenamento coerente com a salvaguarda do ambiente natural, permite o reequilíbrio da distribuição das funções centrais e a intensidade das suas conexões. Retoma numa visão alargada o modelo da cidade região já preconizado por Aristóteles 350 ac, Howard e Mumford no início do séc. XX (cidade região), McHarg no meado do séc. XX (sustentabilidade e idoneidade urbana), Rogers no final do séc. XX, (cidade compacta, policêntrica e diversa). É o retomar da visão orgânica e ecológica da cidade, antítese duma visão racional e funcionalista.

### 0.3. Consolida-se o planeamento estratégico, a participação e a concertação

Vivemos num tempo em que a limitação dos recursos, as alterações climáticas, a regressão económica e a revolução digital dão lugar a novos paradigmas de organização socioeconómica e espacial, a novos modelos de organização e escala urbana. A atual diversidade da tessitura urbana ocorre num contexto em que a segurança da previsão das opções do urbanismo dá lugar à sua imprevisibilidade face à multiplicidade das variáveis e fatores em interação, o que recomenda a adoção de um planeamento estratégico e a participação e concertação dos atores urbanos nas decisões do ordenamento. Porque o planeamento estratégico permite gerir a diversidade e imprevisibilidade dos fatores em presença segundo um processo que mantém em aberto as várias opções e intensidades de concretização. A sua coerência global depende da salvaguarda e harmonização dinâmica dos elementos estruturantes do território - o ambiente natural, a organização socioeconómica, a vitalidade das centralidades e atividades, o espaço público, as infraestruturas de interconexão e transporte, a diversidade e a criatividade das soluções.

#### 1. A LEGISLAÇÃO EM VIGOR

A legislação em vigor é suficientemente objetiva e detalhada quanto às questões colocadas neste seminário e encontramos nela as respostas pretendidas se devidamente integradas numa boa prática do ordenamento. Faço uma breve referência a esse conteúdo e acrescento a reflexão que as questões colocadas me suscitam.

À margem dos perímetros urbanos que delimitam os solos urbanos desenvolvem-se fragmentos peri urbanos correspondentes a processos que embora submetidos às mesmas regras desenvolvem-se segundo uma dinâmica própria. O princípio do policentrismo é o que numa visão de coesão e sustentabilidade ambiental, social, económica e financeira permite conciliar as duas dinâmicas.



### 1.1. Orientações de enquadramento.

No PNPOP é estabelecido como linha mestra orientadora “Assegurar um desenvolvimento urbano mais compacto e policêntrico, contrariar a construção dispersa, estruturar a urbanização difusa e incentivar o reforço das centralidades intraurbanas”

Por sua vez é estabelecido nos PROT’s... “Estruturar o sistema urbano e reforçar o policentrismo, articular e dar coerência aos subsistemas urbanos...” e ainda “Assegurar a flexibilização do planeamento, articular as opções estratégicas com as estratégias de desenvolvimento, contrariar os fenómenos de urbanização e edificação difusa para fins habitacionais ou instalação de atividades não rurais”, e é estabelecido no RJIGT “Um planeamento dinâmico, podendo ser revisto e alterado através de planos de pormenor e de urbanização”.

### 1.2. Orientações de gestão territorial

O DR n.º 15/2015, que fixa os critérios uniformes de classificação e reclassificação do solo, no art.º 12.º Conceito estabelece “1 - A qualificação do solo é uma opção de planeamento territorial ... tendo por referência as potencialidades de desenvolvimento do território, fundamentadas na análise dos recursos e valores presentes e na previsão dos usos e das atividades do solo adequados à concretização da estratégia de desenvolvimento local e do correspondente modelo de organização do território municipal.”

Atento à diversidade geomorfológica, ambiental, cultural, social e económica do território, ao fixar “Critérios uniformes aplicáveis a todo o território nacional” na distinção da classificação do solo como rústico e como urbano contem-se na referência aos princípios “da qualificação urbana, qualidade de vida e do ambiente, saúde e prevenção de riscos, da defesa e valorização do património cultural e identidade do lugar, e da defesa e valorização do património natural e paisagístico”.

Assim:

No art.º 6.º do referido DR n.º 15/2015, Classificação do solo como rústico, “O solo como rústico visa proteger o solo como recurso natural escasso e não renovável, salvaguardar as áreas com reconhecida aptidão para usos agrícolas, pecuários e florestais, afetas à exploração de recursos geológicos e energéticos ou à conservação da natureza e da biodiversidade e enquadrar adequadamente outras ocupações e usos incompatíveis com a integração em espaço urbano ou que não confirmam o estatuto de solo urbano”;

No art.º 7.º, Classificação do solo como urbano, “O solo como urbano visa a sustentabilidade e a valorização das áreas urbanas, no respeito pelos imperativos de economia do solo e dos demais recursos territoriais.” E “Observa, cumulativamente, os seguintes critérios: a) Inserção no modelo de organização do sistema urbano municipal ou intermunicipal; b) Existência de aglomerados de edifícios, população e atividades geradoras de fluxos significativos de população, bens e informação; c) Existência de infraestruturas urbanas e de prestação dos serviços associados, compreendendo, no mínimo, os sistemas de transportes públicos, de abastecimento de água e saneamento, de distribuição de energia e de telecomunicações, ou garantia da sua



provisão, no horizonte do plano territorial, mediante inscrição no respetivo programa de execução e as consequentes inscrições nos planos de atividades e nos orçamentos municipais; d) Garantia de acesso da população residente aos equipamentos de utilização coletiva que satisfaçam as suas necessidades coletivas fundamentais; e) Necessidade de garantir a coerência dos aglomerados urbanos existentes e a contenção da fragmentação territorial.” Contudo ressalva “Na aplicação dos critérios referidos nas alíneas c) e d) devem ser adotadas soluções apropriadas às características e funções específicas de cada espaço urbano.” Finalmente “Com base nos critérios fixados no presente artigo devem ser delimitadas as áreas de solo urbano, que correspondem aos perímetros urbanos.”

Finalmente, ainda no DR n.º 15/2015, art.º 8.º. Reclassificação para solo urbano, obedece ainda aos seguintes critérios complementares: “a) Fundamentação na avaliação da dinâmica urbanística da execução dos planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal em vigor, suportada em indicadores de monitorização da execução física da urbanização e da edificação, em indicadores da dinâmica do mercado imobiliário e na quantificação dos compromissos urbanísticos válidos e eficazes; b) Avaliação do grau de aproveitamento do solo urbano, nomeadamente quanto à disponibilidade de áreas suscetíveis de reabilitação e regeneração ou de áreas suscetíveis de maior densificação e consolidação urbana, suportada em indicadores demonstrativos da situação, devendo o aproveitamento das mesmas prevalecer sobre o acréscimo do solo urbano; c) Aferição da indispensabilidade de estruturação do aglomerado urbano, resultante de fatores de mudança da organização do território ou da necessidade de integração de solo a afetar à estrutura ecológica municipal necessária ao equilíbrio do aglomerado urbano; d) Compatibilização com os programas territoriais, designadamente com os regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais e proteção de riscos”...

“Depende ainda da demonstração da viabilidade económico-financeira da solução contemplada no plano de pormenor, que ... deve conter, nomeadamente, as seguintes matérias: a) Estimativa do impacto da solução apresentada no plano de pormenor sobre o sistema de infraestruturas urbanas e territoriais existentes, acompanhada da previsão dos encargos necessários ao seu reforço ou execução, bem como dos encargos com a respetiva manutenção; b) Estimativa de todos os custos associados à execução das infraestruturas, equipamentos, espaços verdes e outros espaços exteriores de utilização coletiva, previstos no plano de pormenor, respetivos prazos de execução e sua distribuição pelos sujeitos responsáveis pelo financiamento da sua execução; c) Estimativa da capacidade de investimento público relativa às propostas do plano de pormenor, a médio e a longo prazo, tendo em conta os custos da sua execução referidos nas alíneas anteriores.”

Em síntese, a reclassificação do solo como urbano é limitada ao indispensável, sustentável dos pontos de vista económico e financeiro, e deve assegurar, uma vez demonstrada a viabilidade e sustentabilidade económica na transformação, a concertação de posições e o reforço da contratualização e participação dos particulares nos processos de planeamento.



Implica ainda a fixação por via contratual dos encargos urbanísticos da operação e do respetivo prazo de execução, e a redistribuição de benefícios e encargos da urbanização e do aproveitamento urbanístico do solo, considerando todos os custos urbanísticos envolvidos na operação, e destinados a compensar os custos decorrentes da proteção de interesses gerais, como a salvaguarda do património cultural, a valorização da biodiversidade ou da proteção de ecossistemas.

Traduz uma opção de planeamento que visa a inversão da tendência predominante nas últimas décadas de transformação excessiva e arbitrária do solo rural em solo urbano, contrariar a especulação urbanística, o crescimento excessivo dos perímetros urbanos e o aumento incontrolado dos preços do imobiliário. Sustenta passar de um urbanismo de expansão e dispersão para um urbanismo de contenção dos perímetros, de preenchimento (colmatação) dos espaços vazios no seu interior, de revitalização e de reabilitação urbana. As operações urbanísticas passam a constituir operações de conjunto e de promoção de parcerias entre privados e destes com a Administração, correspondente à execução sistemática dos planos das unidades de execução.

## 2. REFLEXÃO SOBRE A CIDADE CONTEMPORÂNEA

Atento à diferenciação dos múltiplos modelos de habitat, entre o litoral e o interior, entre a cidade e o campo, mesmo quando circunscrito ao território de uma região, a legislação referenciada foi prudente na contenção da generalização normativa à escala nacional, face aos seus limites e aos efeitos perversos duma maior generalização.

É necessário reequilibrar o processo histórico, culturalmente enraizado, do crescimento urbano por expansão com as atuais orientações do ordenamento. Mas é também necessário identificar o território com vocação urbana, salvaguardar a coerência das ERPVA e EEM - o "negativo do espaço urbano" - e é necessário de igual modo conciliar o cadastro e o direito fundamental da propriedade privada, a complementaridade habitação/campo, urbano/rústico. É necessário ainda ter presente a multiplicidade dos modelos e produções urbanas referenciados à correlação das políticas de ordenamento com o modelo de desenvolvimento socioeconómico e cultural da comunidade; porque quando conflituante surgem em simultâneo os modelos legais e informais, a face e a contra face - Urbanizações planeadas e consolidadas / Urbanizações lineares e extensivas induzidas pela rede de mobilidade e cadastro rústico / Urbanizações infraestruturadas expectantes / Urbanizações fragmentárias / Urbanizações dispersas e genéricas / Marginalidades e outras realidades .... e o interface entre o campo e a cidade, o periurbano de ocupação dispersa / difusa, o território fragilizado na expectativa / dinâmica da sua transformação na busca de um equilíbrio.

As cidades, determinadas pelo ambiente natural e dinâmica dos fluxos socioeconómicos, crescem segundo uma tessitura complexa caracterizada por dinâmicas simultâneas de compactação e fragmentação, onde a descontinuidade espacial resultante da interação de fatores sociais, económicos, ecológicos e culturais são





determinantes da tessitura urbana. Esse crescimento assente em mecanismos de competição e cooperação que asseguram a sua vitalidade pode estar igualmente compatibilizado com o ambiente natural e a prevenção e gestão dos riscos.

De uma forma geral a fragmentação e a descontinuidade urbana são considerados fatores de comprometimento da sustentabilidade, principalmente devido à subutilização de infraestruturas e serviços, aumento dos custos de operação e consumo de território. Contudo o fenómeno da expansão dispersa, com os seus fragmentos e vazios urbanos, é também um processo de crescimento da cidade relacionado com os condicionamentos e atributos do ambiente natural, o qual impõe diferentes intensidades de resistência à urbanização, e assim vai determinando a forma do crescimento urbano. É um mecanismo de auto-organização da cidade e de resiliência urbana que, se não for conduzido por fatores especulativos, identifica o solo com vocação urbana e reconhece os vazios urbanos, integrados nas ERPVA e EEM, como componentes igualmente estruturantes da cidade, do território. Em síntese, transpõe para a dinâmica do desenvolvimento e organização urbana a teoria dos fractais e da fragmentação / complexidade urbana.

A cidade pode relacionar-se sempre com um modelo de referência; e devemos tê-lo presente para ao nela intervir termos um conhecimento mais sustentado da sua estrutura e dinâmica. Coerente com esse conhecimento, hoje é a configuração planeada segundo o modelo do policentrismo, da interconexão otimizada dos fluxos entre múltiplos lugares e centralidades urbanas, e conduzido por uma governança apoiada numa ampla participação pública que reconduz o desenvolvimento urbano e integra as atuações locais numa visão global e coerente do ordenamento; que reconduz o crescimento urbano a uma dinâmica que garante a sua sustentabilidade à escala da região - a cidade região.

### 3. AS QUESTÕES COLOCADAS NESTE SEMINÁRIO

#### 3.1. questão 1

Como definir solo parcialmente urbanizado ou edificado e como se pode programar

(Unidades de execução e modalidades sistemáticas e assistemáticas de execução)?

Solo com dotação parcial de infraestruturas mais os espaços intersticiais, contíguos ou de remate?

Na sequência do referido em 1 e 2 sugiro que não se proponham novas disposições, antes se analisem, relacionem e transponham da legislação existente as disposições que respondem às questões colocadas, garantem a salvaguarda das ERPVA e EEM e a utilização dos territórios com vocação urbana na constituição do solo urbano, bem como garantem de forma equilibrada a estabilidade e qualidade das soluções propostas.

É a partir da ponderação de adequados Fatores e Indicadores que devemos definir o Solo parcialmente urbanizado ou edificado e estabelecer a sua programação.



Através da delimitação do perímetro urbano pretende limitar-se a existência de terrenos expectantes, promovendo a contenção e reabilitação dos espaços urbanos com os consequentes ganhos de sustentabilidade energética e ambiental. Contudo essa delimitação deve ponderar simultaneamente os efeitos perversos e o conflito da sobreposição das continuidades e coerências dos fluxos e sistemas urbanos com as estruturas naturais. Coloca-se assim a alternativa do recurso ao conceito do “espaço rústico com vocação urbana” ou “espaço rústico com idoneidade urbana” só vinculado a solo urbano quando da sua integração numa unidade de execução. Tal justifica-se ainda face às diferentes dimensões e funções, e consequentes situações de referência, que se observam nas metrópoles, cidades, polos, centralidades, aglomerados, lugares, assentamentos informais e não lugares; e também face às diferentes tipologias dos espaços intersticiais / vazios e periferias, face aos diferentes modelos do habitat – baixa densidade fragmentária ou extensiva, alta densidade polarizada ou extensiva - face aos diferentes modelos de governança e de promoção. De acordo com o DR n.º 15/2015 o conceito de "área de edificação dispersa" para os territórios híbridos em transição do rústico para o urbano, enquanto não satisfazem os Indicadores por Fatores, nem a Avaliação Ambiental Estratégica que sustente a sua transição de "rústico" para "urbano", é o conceito que julgo mais próximo daquela orientação. Cumulativamente o modelo urbano do policentrismo já referenciado visa assegurar a sua sustentabilidade através de um ordenamento que garante a sua coesão através da consolidação das centralidades e espaços urbanos (análise dos lugares centrais), da interconexão equilibrada das redes de fluxos (análise dos limiares das redes de transportes e infraestruturas), da salvaguarda da unidade coerente dos espaços naturais e com valor ambiental, do respeito das servidões, riscos e demais fatores restritivos.

### 3.2. questão 2

Quais os conteúdos a integrar no PDM para clarificar e harmonizar critérios de verificação da sustentabilidade da transformação do território e de viabilidade económica da solução urbanística exigidos?

No contexto da Questão 2 associo aos conteúdos solicitados a integrar no PDM os fatores e indicadores qualitativos e quantitativos destinados a sustentar a avaliação e a monitorização dos programas e dos planos territoriais, conforme previsto no RJIGT, e que sejam os adequados consoante as situações. Admito igualmente que os fatores e os indicadores, selecionados consoante os casos, tomem em consideração os Fatores Críticos e os Indicadores por Fatores Críticos referenciados no Doc. Técnico 11/2011, SNIDBOTDU, Sistema Nacional de Indicadores e Dados de Base do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano. Sugiro também o alargamento das exigências da Avaliação Ambiental Estratégica prévia de planos e programas, quando exigida (vide art.º 6.º, Relatório Ambiental, do DL n.º 232/2007, 15 de junho) com a integração de fatores e indicadores que satisfaçam em simultâneo a verificação da sustentabilidade ambiental da transformação do território e da viabilidade económica da solução urbanística.

Exemplo de Fatores Críticos a considerar consoante o território em análise

- Acessibilidade da população rural às funções urbanas



- Dimensão, gestão e qualificação dos espaços urbanos
- Dinâmica do processo de urbanização e edificação
- Acesso aos sistemas de serviço e infraestruturas urbanas
- Mobilidade urbana
- Padrão territorial de ocupação
- Capacidade instalada das redes de comunicação
- Dinâmica dos fluxos de pessoas, mercadorias, informação
- Resiliência urbana (diversidade, conectividade, estabilidade, autonomia, adaptabilidade, ... )

e ainda

- Existência do núcleo base fundador dum lugar central, associado à rede de acessibilidades, e sua integração coerente na rede urbana, conforme a estratégia e modelo de desenvolvimento
- Compromisso de adesão dos proprietários a um programa de execução.
- Incidência da redistribuição das mais-valias fundiárias na taxa de urbanização e no incentivo à reabilitação, completamento e compactação urbana - conforme previsto no art.º 173.º Mecanismos de incentivos, do RJIGT.

Exemplo de Indicadores por Fatores Críticos

- Usos e ocupação do solo
- Superfície impermeabilizada
- Densidades padrão
- Novas edificações
- Estabilização das frentes edificadas e extensão das ocupações lineares
- Cobertura de transportes públicos, arruamentos, estacionamento, infraestruturas,
- Cobertura de equipamentos, espaços verdes e espaços públicos de utilização coletiva.
- Densidade e repartição dos movimentos pendulares
- Sistemas de realização e governança
- Estruturação social e económica

e ainda

- Índice sustentado do crescimento populacional
- Dinâmica do mercado imobiliário.
- Compromissos urbanísticos válidos e eficazes.
- Índice de área com viabilidade de urbanização
- Custo médio de infraestruturação.
- Capacidade do investimento público.
- Ganho de sustentabilidade energética e ambiental ou índice de sustentabilidade e inovação.



- Impacto sobre o meio ambiente
- Índice de sustentabilidade ambiental, ou de concretização de estratégias de sustentabilidade
- Índice de resiliência urbana

#### 4. CONCLUSÃO

O solo parcialmente urbanizado ou edificado, o solo com dotação parcial de infraestruturas mais os espaços intersticiais, contíguos ou de remate, pode não ser determinante da sua classificação como solo urbano, face à dinâmica, estratégia e modelo de desenvolvimento urbano seguido, pelo que tal classificação implica a ponderação de diversos fatores e indicadores. A dinâmica e estratégia de desenvolvimento, não sendo estática, exigem uma grande flexibilidade e agilidade de atuação, condição indispensável para conciliar ações de regeneração e reabilitação, colmatação, compactação, densificação, expansão, nova urbanização...

No atual ciclo de regressão demográfica e crise económica, com vastas áreas do solo hipotecado na expectativa de urbanização, verificam-se as condições para reequilibrar as condições de vida na cidade e no campo, na busca de melhores condições de sustentabilidade e com a consequente expressão no ordenamento do território. As políticas do ordenamento contrariam nesta circunstância a urbanização de novas áreas - segundo modelos económicos de investimento concentrado e requerendo uma rápida amortização do capital investido - concentram-se na reabilitação e regeneração, completamento e consolidação do território urbano existente, e na valorização das condições de produtividade do território rural. Esta atuação não considera, contudo, a dinâmica e identidade cultural que está no processo genérico e enraizado de desenvolvimento por fragmentação e dispersão urbana, agora reforçado pelas novas infraestruturas de comunicação. Temos assim 2 processos simultâneos e concorrentes que não podemos ignorar, porque correspondem a dinâmicas presentes na cidade contemporânea, e a cidade sempre viveu dessa dinâmica. Aqui entra a orientação política do ordenamento.

Então, corrijo a conclusão inicial:

A legislação em vigor é suficientemente objetiva e detalhada quanto às questões colocadas neste seminário e encontramos nela as respostas pretendidas se devidamente integradas na boa prática do ordenamento, mas compete à governança política ao nível autárquico definir para a sua área territorial o sentido - visão, modelo, estratégia - das respostas pretendidas, e a desenvolver conforme as boas práticas do ordenamento.

Todos nós, intervenientes no ordenamento território, temos a obrigação duma permanente formação, investigação e prática interoperacional, sem esquecer uma permanente reflexão crítica e criativa, qualidades que devem distinguir toda a realização humana - não a deixemos extinguir na floresta das normas, nem na burocracia dos atos administrativos.

*Vassalo Rosa, arquiteto e urbanista*



---

## BIBLIOGRAFIA

- Orden, desorden y entropía en la construcción de la ciudad, José Farna Tojo, Javier Ruiz Sánchez, 2002.
- Territórios inteligentes, Alfonso Vegara, Juan Rivas, Fundación Metrópoli, 2004.
- A ocupação dispersa nos quadros dos PROT e PDM, DGOTDU, 2009, ed. digital 2011.
- Especulando sobre a fragmentação da forma urbana: dinâmicas do crescimento e ecologia urbana, PROGRAU.FAUrb.UFPel, Otávio Martins Peres, Maurício Couto Polidori, Brasil, 2010.
- Metapolis em construção, uma análise multi-temporal e multi-escalar, Teresa Sá Marques, Filipe Batista e Silva, XII Colóquio Ibérico de Geografia, 2010.
- Por uma cidade produtiva: a diversidade urbana na transição pós-industrial, Ana Luísa Brandão e Pedro Brandão, 2013,
- Resiliência, sustentabilidade e qualidade de vida em sistemas urbanos, Carlos Jorge de Almeida Gonçalves, UL, IGOT, 2014.

**Margarida Pereira** | Universidade Nova de Lisboa

---

## REFLEXÃO SOBRE AS QUESTÕES DE BASE PARA O DEBATE

*Margarida Pereira*

Um duplo agradecimento à CCDR LVT e ao seu presidente, engenheiro João Teixeira: pelo convite e a possibilidade de beneficiar de troca de conhecimentos; pela iniciativa, cuja pertinência e actualidade são confirmadas pela adesão ao Seminário.

Antes de procurar dar alguns contributos para as questões colocadas, importa fazer uma nota prévia:

1) nas últimas décadas o exercício do planeamento ocorreu num contexto de crescimento demográfico e económico, orientado para definir o modelo de organização espacial que melhor respondesse às exigências/necessidades daquele crescimento. Tal justifica os modelos expansionistas consagrados na 1ª geração de PDM.

2) Portugal está num ciclo demográfico e económico recessivo, cuja extensão e consequências territoriais estão por avaliar. Segundo projecções do INE (2014), em 2060 Portugal deverá rondar os 8,6 milhões de habitantes (cenário central). A Região de Lisboa só no cenário mais optimista manterá a população actual.

Apesar da intensificação dos processos de urbanização à escala mundo, também na Europa, com excepção das “cidades globais”, muitas cidades estão em contracção estrutural, com causas múltiplas. Esta contracção



---

está a deixar um vasto património imobiliário e fundiário sem utilização ou em subutilização, constituindo um constrangimento pesado ao desenho de soluções neste contraciclo urbano.

3) O planeamento tem de adaptar-se a este quadro, isto é, planear para regenerar, requalificar e reutilizar e não planear para expandir. Esta alteração de paradigma não é fácil. Ao nível do discurso os princípios orientadores da compactação urbana e da contenção dos perímetros estão consagrados desde a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (1998), mas tiveram muito poucos resultados práticos. Já então eram evidentes as consequências da globalização sobre os territórios – reforço da incerteza e da instabilidade das transformações. Acresce que para agir em contexto de grande incerteza e instabilidade, é fundamental deter indicadores de caracterização das dinâmicas territoriais, e dos níveis de execução dos planos. Ora também este princípio orientador, definido no quadro legal de 1998/1999, teve uma fraca aplicação até ao presente.

A mudança de paradigma referida exige também alterações no processo de planeamento: i) atenção mais centrada no processo do que no plano; ii) explicitação da estratégia de desenvolvimento a perseguir, acompanhada da calendarização e quantificação das metas a perseguir; iii) um posicionamento pró-ativo da gestão municipal; iv) monitorização e avaliação dos resultados e dos procedimentos.

Passando às respostas sobre as questões colocadas:

#### Questão 1.

Portugal dispõe de áreas urbanizáveis muito superiores às necessidades. O grau de execução por perímetro urbano é, em muitos casos, baixo e fragmentado (embora a sua quantificação não esteja feita ou não seja conhecida).

Na definição de solo parcialmente urbanizado ou edificado podem ser integradas situações diferenciadas ao nível do grau de execução de cada perímetro urbano: loteamentos com urbanização integral e maioritariamente ocupada; loteamentos com urbanização integral com ocupação residual; loteamentos com urbanização integral e/ou parcial sem construção. Todas estas situações são, de acordo com o DR15/2015, designadas de áreas consolidadas. Mas como reúnem ainda um potencial de edificabilidade, é fundamental contabilizar a oferta aí disponível de solo infraestruturado e a capacidade edificatória correspondente (de fogos e de actividades económicas).

Porém, ficam ainda dois tipos de situações, correspondentes a não execução: i) as áreas afetadas a passivos urbanísticos invisíveis (isto é, terrenos ainda sem compromisso urbanístico, mas com hipotecas bancárias, em função do(s) uso(s) e potencial de edificabilidade consagrado no plano); ii) as parcelas rústicas sem quaisquer alterações físicas, manifestação de interesse de urbanização e outros ónus.

A manutenção de perímetros alargados tem custos pesados para os municípios e em muitos casos a possibilidade de concretização é nula.



Assim, os perímetros urbanos têm de ser redesenhados no sentido da contracção, integrando espaços intersticiais, na perspectiva da colmatação e não na perspectiva do alastramento. Para operacionalizar este princípio, os critérios de ponderação para a integração/exclusão de áreas nos perímetros urbanos devem:

- não ser definidos à escala nacional, pela necessidade de ponderar as características de ocupação e da oferta disponibilizada; todavia, em territórios com fortes interdependências, nomeadamente nas áreas metropolitanas, reconhecem-se benefícios na definição princípios orientadores à escala supra-municipal, para minimizar os riscos das visões municipais confinadas aos respectivos territórios (tendência para a exacerbação das necessidades);
- ponderar as necessidades intrínsecas à estratégia de desenvolvimento, a capacidade instalada das redes de infraestruturas e de equipamentos de utilização colectiva, a capacidade edificatória disponível e o crescimento previsto (demográfico e de actividades económicas);
- ser explicitada a relação entre as áreas para construção nova e a política de reabilitação urbana, num claro favorecimento da segunda modalidade.
- distinção entre áreas de urbanização programa e áreas de urbanização não programada.

Nas áreas de urbanização programada devem ser incluídas:

- áreas na proximidade dos tecidos consolidados (continuidade e/ou proximidade), urbanizadas (total ou parcialmente) mas não construídas;
- áreas na envolvente de equipamentos de utilização colectiva já construídos
- áreas mais afastadas dos tecidos consolidados, mas maioritariamente ocupadas (até 2/3).

Nas áreas de urbanização não programada (a iniciar quando as áreas programadas atinjam uma taxa de execução superior a 75%) devem ser incluídas:

- áreas infraestruturadas mas afastadas de áreas consolidadas e com níveis de ocupação residuais (até 20% dos fogos). Estas poderão ter três hipóteses de evolução:
  - o manutenção, aguardando a sua absorção pelo mercado (na maior parte dos casos tal não virá a acontecer);
  - o reorganização e reutilização para outros usos e actividades;
  - o abandono e subsequente degradação.

As áreas remanescentes devem ser reclassificadas para solo rústico, sendo essa reclassificação apoiada em dois princípios consagrados na lei:

- Caducidade da classificação de solo urbano. “1 — Findo o prazo previsto para a execução do plano, a não realização das operações urbanísticas previstas nos termos dos artigos 8.º e 9.º, determina, automaticamente, a caducidade, total ou parcial, da classificação como solo urbano, sem prejuízo das faculdades urbanísticas adquiridas mediante título urbanístico, nos termos da lei” (artº 10º do DR 15/2015, de 19 de Agosto);



- Reclassificação para solo rústico (“A reclassificação do solo urbano como solo rústico pode ser feita a todo o tempo, em resultado da aprovação de plano territorial que a determine, devendo a área objeto de reclassificação obedecer aos critérios previstos no artigo 6.º” ( artº 11º do DR15/2015, de 19 de Agosto).

As áreas urbanas de baixa densidade e as áreas de ocupação dispersa em espaço rural devem ser encaradas de forma distinta, em função da estratégia de desenvolvimento e correspondente modelo de ordenamento preconizado no município.

### Questão 2.

Esta questão coloca-nos uma dúvida associada ao conceito de áreas urbanas disponíveis. Segundo o DR 15/2015, “a reclassificação do solo rústico para solo urbano tem carácter excepcional, sendo limitada aos casos de inexistência de áreas urbanas disponíveis para os usos e funções pretendidas face à dinâmica demográfica e à indispensabilidade de qualificação urbanística e desde que comprovadamente necessárias ao desenvolvimento económico e social” (artº8º 1.).

O que devemos entender como áreas urbanas disponíveis? As áreas que estão infraestruturadas, mas ainda não construídas? Ou as áreas ainda não objecto de qualquer pretensão de urbanização, mas integradas nos perímetros urbanos?

A classificação de solo através de Plano de Pormenor (PP) levanta-nos grandes reservas. Por isso defende-se que:

- o PP não deve poder reclassificar solo rural em urbano;
- a classificação e reclassificação do solo deve ser uma prerrogativa exclusiva do PDM.

Aliás, esta possibilidade potencia elevados riscos, associados: i) à retoma do modelo anterior por parte dos promotores; ii) às visões parcelares do território municipal por parte da autarquia (é fundamental a clarificação da estratégia para o território municipal, para evitar actuações parcelares e novos oportunismos sob a capa de oportunidades).

Todavia, estando a reclassificação do solo de rústico em urbano através de PP consagrada na lei, defende-se que a sua consideração deverá respeitar os seguintes critérios:

- i. demonstração que a intervenção proposta traduz a resposta a uma procura real (embora seja necessário acautelar argumentações falaciosas – “o produto único, os postos de trabalho a criar...”);
- ii. demonstração da capacidade de resposta das infraestruturas instaladas;
- iii. contiguidade com o perímetro urbano;
- iv. projectos de pequena dimensão (com expressão minoritária no conjunto do perímetro urbano);





- 
- v. apreciação da autarquia sustentada no conhecimento das dinâmicas instaladas e da execução dos perímetros urbanos existentes (o que implica a existência de indicadores de monitorização adequados)
  - vi. demonstração da viabilidade económico-financeira da operação urbanística.



## 5. Lista de Presenças

Sessão 9 de março | 10.00h

#	Nome	Entidade	Cargo
1.	Adriana Raimundo	CCDR LVT	Diretora de Serviços
2.	Alberto Manuel Botelho de Miranda	Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto	Engenheiro civil, urbanista e docente auxiliar
3.	Alexandra Almeida	CCDR LVT	Técnica Superior
4.	Alexandra Cena	CCDR Algarve	Técnica Superior
5.	Alexandra Marques	CM Setúbal	Técnica Superior
6.	Amélia Mendonça e Silva	CM Loures	Técnico Superior
7.	Ana Borges	CCDR LVT	Técnica Superior
8.	Ana Carla Mestre	CM Seixal	Técnico
9.	Ana Catita	RCDI	Consultora sénior
10.	Ana Cláudia Vasconcelos	CM Alcobaça	Chefe de Unidade de Ordenamento
11.	Ana Filipa Dinis	Privado	Arquiteta Urbanista
12.	Ana Lúcia Freire	ICNF	Chefe de Divisão
13.	Ana Paula Félix	CM Loures	Arquiteta
14.	Ana Queirós do Vale	CM Sintra	Diretora Municipal
15.	Ana Roxo	Consultora Independente	Arquiteta Urbanista



#	Nome	Entidade	Cargo
16.	Anabela Pereira Cortinhal	CCDR LVT	Técnica superior
17.	André Filipe Saraiva	IST	Bolseiro de Investigação
18.	António Júlio da Silva Veiga Simão	CCDR Centro	Vice Presidente
19.	António Ramalho	Secretaria do Estado do OT e Conservação da Natureza	
20.	Antunes Ferreira	Universidade de Lisboa	Professor Universitário
21.	Ausenda Nunes	CM Barreiro	Técnica Superior
22.	Beatriz Condessa	Universidade de Lisboa	Professora Universitária
23.	Bruno Ferreira	CM Torres Vedras	Vereador
24.	Carla Correia	CM Almada	Técnico superior
25.	Carla Gomes	Aresta, Lda.	Sócia-gerente
26.	Carla Isabel Felix Abreu	CM Cadaval	Arquiteta
27.	Carla Velado	CCDR Centro	Chefe de Divisão
28.	Carlos Pina	CCDR LVT	Diretor de Serviços
29.	Carmen Sofia Esteves	CM Lourinhã	Técnica Superior
30.	Carmen Susana Mendes Chiolas	CM Sintra	Técnico
31.	Catarina Santos Pires	CM Santarém	Técnica Superior
32.	Célia Sousa Martins	Faculdade de Arquitetura	Bolseira de investigação



#	Nome	Entidade	Cargo
33.	Cristina Guimarães	CCDR Norte	Diretora de Serviços
34.	Cristina Luís Leitão	CM Peniche	Vereadora
35.	Cristina Pereira	CM Funchal	Chefe de divisão
36.	Cristina Rebelo	CM Oeiras	Chefe divisão planeamento e mobilidade
37.	Deolinda Costa	CM Amadora	Chefe de Divisão
38.	Emília Santos	CM Sintra	Eng. do Território
39.	Eugénia Leitão	CM Loures	Técnica Superior
40.	Evelina Mendes	CM Chamusca	Chefe Divisão
41.	Fátima Bacharel	CCDR Alentejo	Diretora Serviços
42.	Fernanda do Carmo	CCDR LVT	Observatório RLVT
43.	Fernando Ferreira	CCDR LVT	Vice-Presidente
44.	Fernando Travassos	CM Setúbal	Consultor
45.	Filipa Cartaxo	CM Tomar	Chefe de Divisão
46.	Florbela Fernandes de Oliveira Delgado	CM Cadaval	Urbanista
47.	Francisco Barrocas Lourido	CEAU-FAUP	Arquiteto Urbanista
48.	Francisco Morais	CCDR Norte	Assessor
49.	Francisco Reis	ICNF	Técnico



#	Nome	Entidade	Cargo
50.	Francisco Serdoura	Faculdade de Arquitetura	Professor Auxiliar
51.	Frederico Bastos Pinto	CM Loures	Arquiteto
52.	Giulia Garolla	CCDR LVT	Estagiário
53.	Guedes Marques	CCDR Norte	Assessor
54.	Helda Mendes Ramalho	GIPP	Técnica Superior de Planeamento e Urbanismo
55.	Helena Gomes de Araújo	CM Loures	Arquiteta Paisagista-Planeamento e Ordenamento do Território
56.	Helena Petisca	CM Chamusca	GTF
57.	Henrique Rocha Henriques	CM Loures	Técnico Superior
58.	Inês Belchior	CM Barreiro	Técnica Superior
59.	Inês Calor	CM Santarém	Técnica
60.	Inês Marques Pinto	Focusgroup	Arquiteta   Urbanista
61.	Isabel Aragão Moura	CCDR Algarve	Técnica
62.	Isabel Cristina Rodrigues	CCDR LVT	Técnica Superior
63.	Isabel Henriques	CM Sintra	Socióloga
64.	Isabel Loupa Ramos	Universidade de Lisboa	Professora Universitária
65.	Isabel Maria Dantas	ARESTA, projetos, consultoria e formação, Lda.	Sócia Gerente
66.	Joana Branco	CM Sintra	Estagiária



#	Nome	Entidade	Cargo
67.	João Carlos Antunes	CM Palmela	Arquiteto
68.	João Paulo Lopes	CM Barreiro	Chefe de Divisão
69.	João Pedro Frias Freitas	CM Ferreira do Zêzere	Chefe de Divisão
70.	João Rafael Santos	Faculdade de Arquitetura	Professor Auxiliar
71.	Joaquim António Jorge Branco	CM Setúbal	Técnico Superior, Arquiteto, Divisão de Planeamento Urbanístico
72.	Jorge Cancela	Biodesign	Arquiteto Paisagista
73.	Jorge Carvalho	Universidade de Aveiro	Professor Universitário
74.	Jorge Eusébio	CCDR Algarve	Diretor Serviços
75.	Jorge Fernandes	CM Seixal	Arquiteto
76.	Jorge Reis Martins	CM Torres Vedras	Diretor de Departamento
77.	José António Lameiras	GIPP, Gestão Integrada de Projectos e Planeamento, Lda.	Gerente
78.	José Cangueiro	CCDR Norte	Chefe de Divisão
79.	Jose Manuel Vaz Portugal Sousa	CM Alpiarça	Técnico Superior
80.	José Neto	CCDR LVT	Vice-Presidente
81.	Lara Marlete Alves de Almeida	CM Vila Franca Xira	Técnica Superior
82.	Leonel Ferreira	Sociedade Portuguesa de Inovação	Consultor sénior
83.	Leonor Cintra Gomes	CCDR LVT	Técnica Superior



#	Nome	Entidade	Cargo
84.	Linda Irene Silva Pereira	CCDR LVT	Técnica Superior
85.	Luis Amorim	CCDR Norte	Técnico Superior
86.	Luís Filipe Martins Gomes	CM Lourinhã	Chefe de Divisão
87.	Luis Grave	CICS.NOVA	Investigador em Gestão Territorial
88.	Luís Jorge Bruno Soares	BSA	Arquiteto
89.	Luís Marques	CM Coruche	Chefe de Divisão
90.	Luís Sanchez Carvalho	Faculdade de Arquitetura	Professor Auxiliar
91.	Luís Vassalo Rosa	Vassalo Rosa, Plan. e Arquit., Lda	Gerente
92.	Luísa Salomé Castro Nogueira	CM Seixal	Técnico Superior
93.	Manuel Espada	CM Sintra	Urbanista
94.	Manuela Carneiro	CM Loures	Chefe de Divisão
95.	Margarida Ferreira	CM Chamusca	Gestão e Planeamento e Urbanístico
96.	Margarida Pereira	Faculdade Ciências Sociais e Humanas Dep. Geografia Planeam. Regional	Co-coordenadora do Mestrado Urbanismo Sustentável e Ordenamento do Território
97.	Margarida Sousa Silva	Profissional Liberal	Consultora
98.	Maria Antónia Magalhães	CCDR Norte	Técnica Superior
99.	Maria de Fátima Ferreira	DGT	Jurista



#	Nome	Entidade	Cargo
100.	Maria de Lourdes Reis	CM Seixal	Técnico Superior
101.	Maria Fernanda Dias Ferreira	CM Loures	Técnica superior, Arquitecta
102.	Maria João São Braz	CCDR Algarve	Técnica superior
103.	Maria Margarida Martins Ventura Teixeira Bento	CCDR Centro	Diretora Serviços Ordenamento Território
104.	Maria Reis Gomes	CCDR LVT	Técnica Superior
105.	Maria Teresa Marques Dantas	ICNF	Técnica Superior
106.	Mariana Garcia	CM Sintra	Arquiteta Estagiária
107.	Marina Isabel Pires	CM Lourinhã	Técnica Superior
108.	Marta Alvarenga	CCDR LVT	Chefe de Divisão
109.	Marta Costa	CM Seixal	Técnico Superior
110.	Miguel Mendes	CCDR LVT	Técnico Superior
111.	Nunes da Silva	Universidade de Lisboa	Professor Universitário / Engenheiro
112.	Nuno Marques	CCDR Algarve	Vice-Presidente
113.	Nuno Raposo	Espaço e Desenvolvimento	Gestor de Projecto
114.	Nuno Ventura Bento	CCDR-LVT	DPPA
115.	Patrícia Iolanda Fernandes de Sousa Moreira	CM Coruche	Diretora da Direção de Ordenamento do Território e Reabilitação Urbana
116.	Paula Tojeira	CM Cartaxo	Técnica Superior





#	Nome	Entidade	Cargo
117.	Paulo Correia	Universidade de Lisboa	Professor Universitário / Engenheiro
118.	Paulo Estremoz	CCDR LVT	Técnico Superior
119.	Paulo Silva	Universidade de Aveiro	Professor
120.	Pedro Arrabaça	CM Loures	Tec. Superior (arquiteto)
121.	Ricardo Jorge Namorado Ramalho	CM Vila Franca Xira	Coordenador da Divisão de Planeamento e Requalificação Urbana
122.	Rita Carvalho	CM Setúbal	Diretora Departamento
123.	Rita Cruz	CM Seixal	Território
124.	Rita Maria Vigário Cipriano	CM Alcobaça	Técnica Superior de Urbanismo
125.	Rita Zina	CIAUD, FAUL	Doutoranda
126.	Rosário Magalhães	CCDR Norte	Técnico Superior
127.	Rui Serrano	CM Tomar	Vereador
128.	Sérgio Barroso	CEDRU	Geógrafo
129.	Sérgio Tomás	CCDR LVT	Técnico Superior
130.	Sofia Martins	CM Almada	Técnica Superior
131.	Sofia Santos	CM Almada	Técnica Superior
132.	Sofia Silvano	CM Sintra	Técnico Superior Geografia
133.	Sónia Barreira	CM Sintra	Geógrafa



---

#	Nome	Entidade	Cargo
134.	Sónia Rodrigues	CM Lourinhã	Técnica Superior
135.	Susana Pereira	CM Tomar	Técnica Superior
136.	Tiago Forjaz Trigueiros	CM Sintra	Coordenador do Gabinete do PDM
137.	Vanessa Quico	ICNF	Técnica Superior
138.	Vasco Raminhas da Silva	CM Setúbal	Técnico Superior
139.	Vital Rosário	CM Lourinhã	Vereador



Sessão 23 de março | 10.00h

#	Nome	Entidade	Cargo
140.	A. Manuel Miranda	PLANUM, Lda.	Gerente
141.	Adérito Morais	CCDR LVT	Técnico Superior
142.	Álvaro Miguel Pote	CM Salvaterra de Magos	Chefe de Divisão da DMUP/CMSM
143.	Ana Barral	Modo Arquitectos Associados	Arquiteta
144.	Ana Blanco	Turismo de Portugal	Diretora de departamento
145.	Ana Cristina Dinis Freitas Nogueira	CM Funchal	Técnica Superior - Jurista
146.	Ana Ferreira	CM Mafra	Técnico
147.	Ana Gomes	Modo Arquitectos Associados	Arquiteta
148.	Ana Maria Correia	DGADR / MAFDR	Técnica Superior
149.	Ana Moura e Silva	Horizonte de Projecto - Consultores em Ambiente e Paisagismo, Lda.	Eng.ª Ambiente
150.	Ana Proença	Privado	Arquiteta
151.	Ana Rita Serafim	IGOT	Estudante
152.	Ana Sequeira	CM Ourém	Coordenadora Projeto
153.	Ana Veneza	CCDR Centro	Técnica Superior
154.	Anabela Cortinhal	CCDR LVT	Técnica Superior



#	Nome	Entidade	Cargo
155.	Andreia Magalhães	Consultora independente	Geógrafa
156.	Carlos Pina	CCDR LVT	Diretor de Serviços
157.	Catarina Abranches Pinto	CCDR LVT	Técnico Superior
158.	Catarina Azevedo	CM Mafra	Técnico
159.	Celso Braz	CM Abrantes	Técnico Superior
160.	Clara Pisco	CM Abrantes	Técnica superior
161.	Clara Ramalho	CM Rio Maior	Técnica Superior
162.	Dina Isabel Pinheiro Bernardino	CM Rio Maior	Técnica Superior
163.	Duarte Leandro	CCDR LVT	Estagiário
164.	Eduardo Silva	CM Abrantes	Técnico Superior
165.	Eunice Correia Ribeiro	A1V2	Arquiteta Urbanista
166.	Fátima Amaral	DG de Agricultura e Desenvolvimento Rural	Técnica da Divisão de Ordenamento do Espaço Rural
167.	Fátima Bacharel	CCDR Alentejo	Diretora de Serviços
168.	Fátima Carriço	CCDR LVT	Técnico Superior
169.	Fátima Rosa	CM Entroncamento	Técnica Superior
170.	Fernando Ferreira	CCDR LVT	Vice-Presidente
171.	Francisco Faria	CCDR Alentejo	Técnico superior geógrafo



#	Nome	Entidade	Cargo
172.	Hugo Miguel de Freitas Azevedo	CM Ferreira do Zêzere	Técnico Superior
173.	Ilda Maria Pinto Rodrigues Joaquim	CM Entroncamento	Vice-Presidente
174.	Irina Gomes	GEOTA	Voluntária
175.	Isabel Beja	Geostrategia, Lda.	Diretora - Geógrafa
176.	Isabel Garcia	CCDR LVT	Técnica Superior - Jurista
177.	Isabel P. Nogueira	CCDR Alentejo	Técnica superior
178.	Isabel Pinto dos Santos	CM Sintra	Jurista
179.	Isabel Sofia Carrilho Silva Malha	CM Oeiras	Técnica Superior
180.	Isabel Vassalo Santos	CCDR LVT	Técnica Superior
181.	João Cabral	Universidade de Lisboa	Professor Universitário
182.	João Carlos do Carmo Rosa	CM Abrantes	Técnico Superior
183.	João Correia	Terraforma	Socio Gerente
184.	João Francisco Lopes da Siva Teixeira Alves	CM Cadaval	Chefe de Divisão
185.	João Laia	CCDR Alentejo	Técnico superior (arquiteto)
186.	Jorge Eusébio	CCDR Algarve	Diretor de Serviços
187.	Jorge Frederico Maurício	DGADR	Técnico Superior
188.	Jorge Heitor Peixoto	CM Rio Maior	Chefe de Unidade de Urbanismo, Planeamento, OT e Espaço Público



#	Nome	Entidade	Cargo
189.	José António Lameiras	GIPP	Engenheiro Civil
190.	José Freire	CCDR Norte	Chefe de Divisão
191.	José Joaquim Pinheiro Correia de Sousa	Direção Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural	Técnico Superior
192.	José Lopes	CM Ourém	Técnico Superior
193.	Luís Pereira	CM Ourém	Técnico Superior
194.	Luísa Biscaya	APA	Técnico Superior
195.	Madalena Coutinho	Atlas Koechlin	Arquiteta Paisagista
196.	Márcia Maria Monteiro de Carvalho	CM Bombarral	Técnica Superior - Coordenação do setor de planeamento e gestão urbanística
197.	Margarida Bento	CCDR Centro	Diretora de Serviços
198.	Margarida Cucharra	CCDR LVT	Chefe de Divisão
199.	Maria Goreti Braz	CCDR Norte	Jurista
200.	Maria Helena Nascimento	Horizonte de Projecto - Consultores em Ambiente e Paisagismo, Lda.	Gerente
201.	Maria João Pinheiro	CCDR LVT	Técnica Superior
202.	Marta Alvarenga	CCDR LVT	Chefe de Divisão
203.	Marta Falcão	Proengel	Arquiteta
204.	Miguel Mendes	CCDR LVT	Técnico Superior



#	Nome	Entidade	Cargo
205.	Mónica Sofia Soares Garcia	A1V2	Arquiteta Urbanista
206.	Nuno Manique	CM Sesimbra	Técnico Superior
207.	Nuno Marques	CCDR Algarve	Vice-Presidente
208.	Nuno Pires	CCDR LVT	Estagiário
209.	Patrícia Cabrita	CCDR LVT	Técnico Superior
210.	Patrícia Raquel Alexandre Ferreira	A1V2	Arquiteta Urbanista
211.	Paula Pinto	CCDR LVT	Chefe de Divisão
212.	Paulo António Sousa Natário	CM Azambuja	Chefe de Divisão
213.	Paulo Silva	CM Sesimbra	Arquiteto
214.	Rita de Sousa Caetano	CM Azambuja	Técnico Superior
215.	Rute Afonso	Quatenaire Portugal	Consultora coordenadora
216.	Sandra Cristina Alves dos Santos	CM Entroncamento	Técnica Superior
217.	Sandra Maria Tavares Costa	CM Azambuja	Técnico Superior
218.	Sérgio Tomás	CCDR LVT	Técnico Superior
219.	Sílvia Isabela Jesus Almeida Breu	CM Oeiras	Dirigente
220.	Susana Pereira Basílio	CM Amadora	Técnica Superior
221.	Teresa Dantas	ICNF	Técnica superior



---

#	Nome	Entidade	Cargo
222.	Teresa Ponce	APA	Técnica superior
223.	Valter Albino	CM Salvaterra de Magos	Técnico superior da DMUP/CMSM
224.	Vanessa Quico	ICNF	Técnica superior
225.	Vítor Campos	LNEC	Investigador





Sessão 21 de abril | 10.00h

#	Nome	Entidade	Cargo
226.	Alexandre Fonseca do Couto	CM Torres Vedras	Técnico Superior
227.	Alfredo Leal Franco	Instituto Ciências Sociais/UL	Doutorando em OT
228.	Ana Barroco	Quatenaire Portugal	Administradora
229.	Ana Borges	CCDR LVT	Técnica Superior
230.	Ana Filipa Quadrado	CM Almada	Técnica Superior
231.	Ana Patrícia da Silva Bernardo	CM Almada	Arquiteta
232.	Ana Paula Silva Almeida	CM Loures	Técnica de Sistemas de Informação
233.	Ana Rita de Andrade Rodrigues Wever	CM Lisboa	Técnico Superior (Urbanismo e Planeamento)
234.	Ana Rita Soares da Lança	CM Aljustrel	Arquiteta
235.	Ana Veneza	CCDR Centro	Técnica Superior
236.	Anabela Ferreira Pascoal	CM Cascais	Técnica Superior
237.	André Duarte Baptista	Município de Torres Vedras	Arquiteto
238.	António Oliveira	Direção-Geral do Território	Diretor de Serviços
239.	Beatriz Condessa	Universidade de Lisboa	Professora Universitária



#	Nome	Entidade	Cargo
240.	Carlos Figueiredo	CM Torres Vedras	Dirigente Unidade de Planeamento Estratégico e Territorial
241.	Carlos Marques	ISCSP	Professor
242.	Carlos Pina	CCDR LVT	Diretor de Serviços
243.	Catarina Menéres Sampaio	CM Lisboa	Técnica superior
244.	Cecília Delgado	LNEC	
245.	Cristina Couceiro	CM Barreiro	Arquiteto
246.	Cristina Rebelo	CM Oeiras	Chefe Divisão Planeamento e Mobilidade
247.	Deolinda Costa	CM Amadora	Geógrafa
248.	Diana Nunes	IPT	Estudante
249.	Dina João Julião Filipe	CM Torres Vedras	Técnico Superior
250.	Dora Lampreia	CM Lisboa	Arquiteta Paisagista
251.	Edgar de Jesus Matias da Silva	CM Alenquer	Técnico Superior
252.	Eduardo Capucho Amaro	APA	Técnico Superior
253.	Emanuel Santos	CM Barreiro	Técnico Superior - Arquiteto e Urbanista
254.	Fátima Carriço	CCDR LVT	Técnica Superior



#	Nome	Entidade	Cargo
255.	Fernanda do Carmo	CCDR LVT	Coordenadora ORLVT
256.	Fernanda Neves	CCDR Norte	Técnica Superior
257.	Fernando Ferreira	CCDR LVT	Vice-Presidente
258.	Fernando Pereira	CCDR LVT	Técnico
259.	Gil Abreu	Faculdade de Arquitetura	Estudante
260.	Gonçalo Marques dos Santos Belo	CM Lisboa	Chefe de Divisão PDM
261.	Gonçalo Martins		Estudante
262.	Gonçalo Reino Pires	Serra Lopes, Cortes Martins & Assoc.	Advogado
263.	Helena Magno	CM Cascais	Chefe de Divisão
264.	Helena Maria de Oliveira Sécio	CM Barreiro	Arquiteta
265.	Helena Mourato	CCDR Alentejo	Técnica Superior
266.	Helena Tavares	CCDR LVT-OADR	Especialista de Informática
267.	Henrique Rocha Henriques	CM Loures	Técnico Superior
268.	Herve Santos	ZAYIN, L.da	Gerente
269.	Hugo Santos	Geocódice, Lda.	Arquiteto Paisagista (sócio-gerente)
270.	Inês Guerreiro	CM Aljustrel	Técnica Superior de Engenharia Geográfica



#	Nome	Entidade	Cargo
271.	Inês Pulido Pereira	CM Lisboa	Arquiteta Paisagista
272.	Irina Gomes	GEOTA	Voluntária
273.	Isabel Garcia	CCDR LVT	Técnica Superior - Jurista
274.	Isabel Maria Ferreira Serra	CM Almada	Arquiteta
275.	Isabel Maria Silva Santos	ICNF	Técnica Superior
276.	Isabel Moraes Cardoso	Abalada Matos, Moraes Cardoso e Associados, Soc. Advogados, R.I.	Sócia
277.	Joana Ferreira Germano	CM Alenquer	Técnico Superior
278.	João de Deus Pinheiro	BCP	Diretor
279.	João Gramacho	CCDR LVT	Técnico
280.	José Alberto de Sousa	CM Viseu	Diretor de Departamento
281.	José António Oliveira		
282.	José Guilherme Azevedo	CM Lisboa	Arquiteto
283.	José Manuel Simões	Universidade de Lisboa	Professor Universitário
284.	José Neto	CCDR LVT	Vice-Presidente
285.	Judite Aiveca	CM Aljustrel	Técnica Superior- Arquiteta



#	Nome	Entidade	Cargo
286.	Júlio Almeida	Oficina de Arquitectura	Técnico de SIG
287.	Leonor Cintra	CCDR LVT	Técnico Superior
288.	Lígia Tavares	CM Lisboa	Técnica superior
289.	Lília Fidalgo	CCDR Alentejo	Chefe de Divisão
290.	Linda Irene Silva Pereira	CCDR LVT	Técnica Superior
291.	Luís Carvalho	CM Lisboa	Técnico Superior
292.	Luís Filipe Azenha Bernardo	CM Almada	Chefe de Divisão
293.	Luís Miguel Ruivo	CM Lisboa	Arquiteto
294.	Luis Pires	CM Lisboa	Urbanista
295.	Luis Vassalo Rosa	Planeamento e Arquitectura, Lda	Arquiteto
296.	Manuel Pereira	CCDR Alentejo	Técnico Superior
297.	Margarida Pereira	Universidade Nova de Lisboa	Professora Universitária
298.	Margarida Santos	CM Lisboa	Arquiteta Urbanista
299.	Maria Antónia Figueiredo	TTerra	Direção
300.	Maria da Graça de Moura e Castro Ascensão de Azevedo	CM Lisboa	Arquiteta



#	Nome	Entidade	Cargo
301.	Maria de Fátima Correia Nunes Cruz	Turismo de Portugal	Técnica superior
302.	Maria do Carmo Ribeiro	BCP	Diretor
303.	Maria José Lufinha Andrade e Silva	CM Moura	Técnica Urbanista
304.	Maria Margarida Pinto de Azevedo	CM Lisboa	Técnico Superior (Direito)
305.	Maria Teresa Cunha	ANMP	Técnica Superior
306.	Mário José Andrade Nunes	CM Barreiro	Arquiteto
307.	Mário Rua Pereira	CM Alenquer	Técnico Superior
308.	Marília Lemos	CM Cascais	Técnica Superior
309.	Marta Alvarenga	CCDR LVT	Chefe de Divisão
310.	Nuno Carlos Carvalho Patricio da Silva	CM Torres Vedras	Urbanista
311.	Patrícia Cabrita	CCDR LVT	Técnica Superior
312.	Paula Pinto	CCDR LVT	Chefe de Divisão
313.	Paulo António Dionísio Felizardo	CM de Mértola	Chefe de Divisão
314.	Paulo Jose Tavares Luis	CM Lisboa	Arquiteto
315.	Paulo Manuel da Costa Amaral Prazeres Pais	CM Lisboa	Diretor de Departamento



#	Nome	Entidade	Cargo
316.	Paulo Pinho	Universidade do Porto	Professor Universitário
317.	Pedro Brito	Atlas Koechlin	Engenheiro do Ambiente
318.	Pedro Manuel Trindade Ferreira	Pedro Trindade - Urbanismo e Arquitectura, Lda.	Arquiteto Urbanista
319.	Pedro Pintao	CM Cascais	Técnico Superior
320.	Rafael Reis	CM Moura	Técnico Superior - Geógrafo
321.	Ricardo Ribeiro	FA-ULisboa	Investigador
322.	Rita Dionisio	CM Montemor-o-Novo	Técnico Superior
323.	Rosário Monteiro	IGAMAOT	Inspetora
324.	Rui Jorge Ferreira da Silva	CM Torres Vedras	Técnico Superior
325.	Rui Maia	CM Alenquer	Técnico Superior
326.	Sandra Lima	CM Lisboa	Técnica Superior
327.	Sara Bragança	CM Lisboa	Chefe da Divisão de Planeamento Territorial
328.	Sara Gomes	APA	Técnico Superior
329.	Sérgio Tomás	CCDR LVT	Técnico Superior
330.	Sofia Arménio	DEPOMOR, S.A.	Técnica



---

#	Nome	Entidade	Cargo
331.	Sofia Lucas	CM Sesimbra	Técnica Superior
332.	Sónia Fonseca	ANMP	Técnica Superior jurista
333.	Susana Firmo	APA	Técnica Superior
334.	Susana	CM Sesimbra	Técnica Superior
335.	Tânia Barroso	CM Alenquer	Técnica Superior
336.	Teresa Sá Marques	Universidade do Porto	Professora Universitária
337.	Tiago Trigueiros	CM Sintra	Arquiteto
338.	Vanessa Quico	ICNF	Técnica Superior